

ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ ОСВОЕНИЯ СЕВЕРА
СИБИРСКОГО ОТДЕЛЕНИЯ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

Н. М. Добрынин

НОВЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ
МОДЕЛЬ БУДУЩЕГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Новосибирск
«Наука»
2003

ББК 66.3(2Рос)12
Д57

Р е ц е н з е н т ы
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации *С. А. Авакьян*
член-корреспондент РАН, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации *М. И. Клеандров*
доктор юридических наук, профессор *А. Н. Кокотов*
доктор философских наук, профессор *В. Б. Куликов*

Утверждено к печати
Ученым советом
Института проблем освоения Севера СО РАН

Добрынин Н. М.
Д57 Новый федерализм: Модель будущего государственного устройства
Российской Федерации.— Новосибирск: Наука, 2003.— 468 с.
ISBN 5-02-031894-9

Монография представляет собой фундаментальное, межотраслевое и прикладное исследование проблем государственного устройства Российской Федерации. В ней достаточно полно освещаются исторические и современные вопросы российского федерализма, изучается международный опыт федеративных отношений, а также тонкие политико-экономические вопросы государственного строительства, разрабатывается неординарная модель новых федеративных отношений в России, ориентированная на повышение благосостояния народа, укрепление российской государственности. Автором предпринята попытка создания модели таких устойчивых управленческих структур, которые бы формировали «вязкие социальные среды», противостоящие как авторитарному, так и анархическому крену в общественной и государственной жизни. Учитывая массивный объем полезной информации по вопросам государственного строительства, работа может использоваться и как справочное пособие.

Книга будет интересна политикам, ученым, в том числе юристам, философам, экономистам, а также аспирантам, студентам гуманитарных специальностей и широкому кругу читателей.

Dobrynin N. M. New Federalism: A Model of Future State System of the Russian Federation.— Novosibirsk: Nauka, 2003. 468 p.

The monography represents fundamental, interbranch and applied research of problems of the state structure of the Russian Federation. Historical and modern questions of the Russian federalism completely enough are taken up here, the international experience of federative relations, and also thin political-economical questions of the state construction are studied. Not ordinary pattern of new federative relations in our country is worked up, focused on rising of welfare of Russian people, strengthening of the Russian statehood. In the monography attempt of creation of such steady administrative frames which would form the viscid social media countering, both authoritative, and to an anarchical roll in public and state life is attempted. Taking into account massive volume of the helpful information on questions of the state construction, work may be used as to handbook.

The book will be interesting for legal scientists, politicians, philosophers, economists, post-graduate students and students of humanitarian specialties, and also the wide readership.

Без объявления

ББК 66.3(2Рос)12

ISBN 5-02-031894-9

© Н. М. Добрынин, 2003
© «Наука». Сибирская издательская
фирма РАН, 2003

Содержание

Предисловие.....	7
Введение.....	9
Глава 1. СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	25
1.1. Полномочные представители Президента как элементы вертикали государственной власти.....	25
1.2. Правовой статус института полномочных представителей Президента.....	38
1.3. Федеральные округа как элемент системы российского федерализма	45
1.4. Последние инициативы федерального центра по реформи- рованию властной вертикали в РФ	52
Глава 2. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ НОВОГО ФЕДЕРАЛИЗМА КАК МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	76
2.1. Фантомный федерализм в государственном устройстве РФ	76
2.2. Принципы и критерии построения системы нового россий- ского федерализма.....	85
2.3. Алгоритм перехода к новой модели федеративных отно- шений.....	99
Глава 3. СТАТУС РЕГИОНА — СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ И ПРОБЛЕМА РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ РЕГИОНАМИ И ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЦЕНТРОМ	116
3.1. Основы правового статуса субъекта РФ.....	116
3.2. Проблема разграничения предметов ведения и полномо- чий.....	140
3.2.1. Принцип субсидиарности как основа взаимоотноше- ний центра и регионов	140
3.2.2. Предметы ведения Российской Федерации.....	144
3.2.3. Предметы совместного ведения Российской Федера- ции и ее субъектов	147
3.2.3.1. Понятие о совместном ведении в законода- тельстве РФ	147
3.2.3.2. Практика договорных взаимоотношений между Российской Федерацией и ее субъектами	157
3.2.3.3. Конституционность договоров о разграниче- нии предметов ведения и полномочий между органа- ми государственной власти РФ и органами государст- венной власти субъектов федерации	167
3.3. Конституционно-правовой статус автономных округов — субъектов Российской Федерации	179

3.4. Особенности конституционно-правового статуса Тюменской области — «сложноустроенного» субъекта Российской Федерации.....	192
3.5. Политико-правовые аспекты образования субъекта федерации — региона нового типа	197
Глава 4. РЕГИОНЫ НОВОГО ТИПА КАК БАЗИСНЫЙ ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	204
4.1. Бюджетная обеспеченность функций государственного управления как системный критерий нового районирования территории России	204
4.1.1. Современная схема районирования территории Российской Федерации	204
4.1.2. Подходы к формированию новой субъектной структуры: бюджетная обеспеченность как критерий оценки необходимости укрупнения.....	216
4.1.3. Примерная методика сравнительной оценки бюджетной обеспеченности предоставления населению субъекта федерации социальных услуг, финансируемых за счет бюджета субъекта федерации.....	230
4.1.4. Бюджетная обеспеченность субъектов РФ: сравнительная характеристика	241
4.2. Новая субъектная структура Российской Федерации.....	260
4.2.1. Новая территориальная структура Российской Федерации: принципы формирования и субъектный состав	260
4.2.2. Общая социально-экономическая характеристика укрупненных субъектов Российской Федерации.....	274
4.2.3. Организационная структура органов государственной власти и управления субъекта федерации	313
4.2.4. Единый алгоритм государственного управления регионом	319
4.2.5. Финансово-экономическая основа реализации единого алгоритма государственного управления на территории региона	340
Заключение.....	350
Приложение 1: Федеральный конституционный закон «О статусе субъекта Российской Федерации» (проект)	359
Приложение 2: Федеральный закон «О Фонде стабилизации и развития Российской Федерации и фондах развития субъектов Российской Федерации» (проект).....	393
Послесловие.....	406
Словарь терминов и понятий.....	413
Библиография	423
Summary	458
Об авторе	467

Table of Contents

Preface	7
Introduction.....	9
Chapter 1. PRESENT STAGE IN DEVELOPMENT OF FEDERATIVE RELATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION.....	25
1.1. Authorized Representatives of the President as Constituents in the Vertical of State Power	25
1.2. Legal Status of Institution of the President's Authorized Rep- representatives	38
1.3. Federal Regions as Constituents in a System of Russian Fed- eralism	45
1.4. The Latest Initiatives of the Federal Centre in Reforming of the Power Vertical in the Russian Federation	52
Chapter 2. FUNDAMENTALS OF NEW FEDERALISM AS A MODEL OF STATE SYSTEM IN THE RUSSIAN FEDERATION	76
2.1. Phantom Federalism in State System of the Russian Fede- ration.....	76
2.2. Principles and Criteria in Creating a System of New Russian Federalism.....	85
2.3. Algorithm of Transition to a New Model of Federative Rela- tions.....	99
Chapter 3. STATUS OF A REGION AS A SUBJECT OF THE FEDERATION AND DELIMITATION ISSUE WITH RESPECT TO POWER AUTHORITIES BETWEEN REGIONS AND THE FEDERAL CENTRE	116
3.1. Essentials of Legal Status regarding a Subject of the Russian Federation	116
3.2. Delimitation Issue with respect to Power Authorities and Objects of Jurisdiction	140
3.2.1. Principle of Subsidiary Liability as Basis of Relations between the Centre and Regions	140
3.2.2. Objects of Jurisdiction under the Russian Federation....	144
3.2.3. Objects of Conjoint Jurisdiction under the Russian Federation and its Subjects.....	147
3.2.3.1. Concept of Conjoint Jurisdiction in the Legisla- tion of the Russian Federation	147
3.2.3.2. Practice of Stipulated Relations between the Russian Federation and its Subjects.....	157
3.2.3.3. Constitutionality of Agreements with respect to Delimitation of Power Authorities and Objects of Jurisdiction between Bodies of State Power of the Russian Federation and those of its Subjects.....	167
3.3. Constitutional-and-Legal Status of National Regions as Subjects of the Russian Federation.....	179

3.4. Distinctions of Constitutional-and-Legal Status of Tyumen Oblast as a «Multiple» Subject of the Russian Federation	192
3.5. Political-and-Legal Aspects of Creating a Subject of the Federation as a Region of a New Type	197
Chapter 4. REGIONS OF A NEW TYPE AS A BASIC CONSTITUENT IN A SYSTEM OF FEDERATIVE RELATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION.....	204
4.1. Budget Security of Government Administration Functions as a System Criterion of New Territorial Regionalization in the Russian Territory	204
4.1.1. Contemporary Plan of Territorial Regionalizaion of the Russian Federation	204
4.1.2. Approaches to Creating a New Subject Structure: Budget Security as a Criterion to Assess Need for Integration.....	216
4.1.3. Model Procedure to Assess Budget Security with respect to Rendering Social Services Financed from the Budget of the Federation to Population of a Subject of the Russian Federation	230
4.1.4. Budget Security of Subjects of the Russian Federation: Comparative Description	241
4.2. New Subject Structure of the Russian Federation	260
4.2.1. New Territorial Structure of the Russian Federation: Principles of Arrangement and Subject Composition	260
4.2.2. General Social-Economic Characteristic of Integrated Subjects of the Russian Federation	274
4.2.3. Organizational Structure of State Power and Government Administration Bodies with respect to a Subject of the Federation.....	313
4.2.4. Unified Algorithm of Government Administration of a Region	319
4.2.5. Financial-and-Economic Basis for Implementation of Unified Algorithm of Government Administration on the Territory of a Region.....	340
Conclusion.....	350
Appendix 1. Draft of Federal Constitutional Law «On Status of a Subject of the Russian Federation»	359
Appendix 2. Draft of Federal Law «On Stabilization and Development Fund of the Russian Federation, and Development Funds of Subjects of the Russian Federation»	393
Concluding Remarks	406
Vocabulary of Terms and Concepts	413
References	423
Summary	458
Info about the Author	467

ПРЕДИСЛОВИЕ

Данная монография является фундаментальным научным трудом по теории конституционного права Российской Федерации. Автор — не только теоретик, но и практик, хорошо знающий картину становления российского федерализма по личному опыту работы в органах государственной власти. Совершенно не случайно научные выкладки, содержащиеся в монографии, четко привязаны к реализации конкретных конституционных норм. Ученый наделен хорошей интуицией, великолепно владеет методами научного исследования и моделирования реальных жизненных процессов, а это особенно важно при решении сложных социально-правовых задач. На самом деле, трудно представить, что законодательная, исполнительная или судебная власть непрерывно и произвольно экспериментируют с социумом. Чтобы этого не было, должна быть отработана соответствующая техника теоретических моделей, т. е. первоначально правовые идеи, проекты, конструкции следует проверять на теоретических моделях, многократно взвешивать качество таких моделей, искать оптимальные проекты и лишь затем переходить к их реализации в жизни людей. Здесь поведение исследователя похоже на поведение судьи, которому необходимо принять всесторонне обдуманное, правосудное решение на основе знания закона и глубокого внутреннего убеждения.

Правовые реформы, которые практически непрерывно осуществлялись по меньшей мере в течение последних 15 лет, несли не только позитивные преобразования. Отчасти это связано с недостаточной теоретической проработкой соответствующих нормативно-правовых актов.

Хотя проблемам государственного устройства Российской Федерации посвящено немало научных работ, по-прежнему имеют место острые дискуссии. Н. М. Добрынин — один из активных участников спора, предлагающий свое видение важнейшей конституционной задачи. Он не только изучил историю российского федерализма фактически от его зарождения, исследовал международно-правовой опыт федерализма почти во всех федеративных государствах, не только правильно поставил проблему российского федерализма, но и попытался на качественно новом уровне решить ее.

Можно согласиться с утверждением Н. М. Добрынина о том, что «проблема государственного устройства — одна из наиболее ярких в

юриспруденции не только потому, что относится к числу конституционных, но и в силу реальной значимости для жизни народов, населяющих любую страну. В российской истории этот вопрос неоднократно выходил на передний план, часто стоял «ребром», решался не только мирным, но и военно-полицейским или революционным путем. Бесспорно, политики, ученые, в том числе юристы, во всем цивилизованном мире сделали немало для того, чтобы осмыслить и воплотить в жизнь такие идеи государственного устройства, которые бы минимизировали издержки, связанные с теоретическими и практическими ошибками. Однако беремся утверждать, что до настоящего момента ни одна страна мира не располагает идеальной системой государственного устройства, которую можно было бы безоговорочно принять и использовать в практике государственного строительства конкретной страны». Поэтому изыскания в области совершенствования конституционных норм российского федерализма следует активно наращивать.

В Российской Федерации существует 89 самостоятельных субъектов. Бесспорно, каждый такой субъект индивидуален, имеет экономические, национальные, религиозные, демографические, климатические и другие особенности, которые необходимо принимать во внимание при организации взаимодействия с федеральным центром и другими субъектами. Н. М. Добрынин предлагает свое специфическое видение данной сложной проблемы и, в связи с этим, проект федерального конституционного закона «О статусе субъекта Российской Федерации».

М. И. Клеандров
*член-корреспондент РАН,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ,
судья Конституционного Суда РФ*

По-настоящему сильное государство —
это еще и прочная федерация.

*Из Послания Президента РФ В. В. Путина
Федеральному Собранию Российской Федерации
«Не будет ни революций, ни контрреволюций»
3 апреля 2001 г.*

ВВЕДЕНИЕ

Проблема государственного устройства — одна из наиболее ярких в юриспруденции не только потому, что относится к числу конституционных, но и в силу реальной значимости для жизни народов, населяющих любую страну. В российской истории этот вопрос неоднократно выходил на передний план, часто стоял «ребром», решался не только мирным, но и военно-полицейским или революционным путем.

Бесспорно, ученые, политики, в том числе юристы, во всем цивилизованном мире сделали немало для того, чтобы осмыслить и воплотить в жизнь такие идеи государственного устройства, которые бы минимизировали издержки, связанные с теоретическими и практическими ошибками. Однако беремся утверждать, что до настоящего момента ни одна страна мира не располагает идеальной системой государственного устройства, которую можно было бы безоговорочно принять и использовать в практике государственного строительства конкретной страны. Более того, подобного нет и в истории человечества. То есть сегодня, как и много веков назад, люди сталкиваются с одной из сложнейших проблем — проблемой оптимального государственного устройства.

Сказанное вовсе не означает, что не следует изучать опыт развития государственного устройства. Такой опыт имеет колоссальное значение, однако не дает простых и однозначных ответов. Скорее наоборот, чем глубже мы вникаем в проблему государственного устройства, изучая исторический российский и международный опыт, тем больше возникает вопросов.

Проблема федерализма в Российской Федерации является ключевой проблемой современной отечественной политики в деле организации эффективно функционирующей государственной власти. Приоритетный характер данной проблемы вытекает из многонационального и многоконфессионального характера России как государственного образования, развитие которого неоднократно сталкивалось с противодействием сепаратистов различного уровня. Этнические различия частей государства стали благоприятной почвой для акцентирования региональной политической элитой проблем местного характера вплоть до игнорирования интересов того единого целого, которым, несомненно, является Россия.

Все эти кризисы и разногласия обострились в условиях демократического общества, что поставило наше государство перед очень нелег-

ким выбором: или возвращение к жесткому централизованному унитарному государству тоталитарного типа, или распад России, *или же (и это наиболее предпочтительный вариант) построение новых федеративных отношений, которые смогли бы уравновесить местный и центральный векторы власти без явных перекосов в ту или иную сторону.*

В истории развития федеративных отношений в Российской Федерации было немало спорных моментов. Хорошо известны и эклектизм российской модели федеративного устройства, и ее асимметричность, и сложность взаимоотношений между центром федерации и ее субъектами, а также множество иных, в большей или меньшей степени изученных и изучаемых аспектов.

Одним же из наиболее часто обсуждаемых в последнее время вопросов, связанных с особенностями России как федеративного государства, является, несомненно, ее субъектный состав, в том числе и чрезмерная численность субъектов РФ, и спорный характер национально-территориального подхода к выделению субъектов, и их явное экономическое и политическое неравноправие.

Появление значительного числа новых концепций и разработка некоторых проектов заставляют исследователей федерализма задуматься об объективной необходимости выработки целостного подхода к настоящей проблеме. Разрозненные и зачастую узкопрофильные исследования сущности российского федерализма, основанные порой на умозрительных допущениях или преследующие субъективные цели, нуждаются в тщательном анализе и детальной проработке наиболее жизнеспособных и перспективных направлений. Очевидно, что решение данной задачи требует системного осознания самого феномена федерализма, которое сегодня как никогда актуально.

Необходимо обратить внимание на то, что рассмотрение федерализма только в политическом, или только в правовом, или только в бюджетно-экономическом плане отнюдь не способствует решению назревшей проблемы реформирования федеративной системы, а напротив, оставляет за рамками изучения многие принципиально важные ее аспекты.

В этой связи представляется оправданным подчеркнуть междисциплинарный характер данного исследования. Оно содержит анализ различных сфер жизни Российской Федерации и ее субъектов. На основе интегрированных данных нескольких научных дисциплин и создан настоящий проект реструктуризации российской схемы административно-территориального устройства в рамках теории нового российского федерализма и тщательной проработки принципиальных моментов ее практического воплощения.

Основным принципом для достижения поставленной цели — **создания теории нового российского федерализма** — стало системное видение самой сущности федерализма как совокупности политико-

правовых, бюджетно-экономических, историко-социологических и социально-культурных параметров жизни федеративного государства.

Полагаем, что данная работа будет иметь несомненное научно-политическое, а в перспективе, вполне возможно, и практическое значение именно в силу того, что исследовательской базой для нее послужили данные нескольких пограничных областей научного знания. В противовес узкоспециальным разработкам, в основу труда положен системный подход к реформированию федеративной структуры российского государства, созданию и упрочению нового российского федерализма.

Никто не утверждает, что полномочия между центром и регионами должны быть распределены в какой-либо заранее определенной пропорции, например обязательно 50 на 50. Главное, что они *должны быть обоснованно распределены, а также четко разграничены*, и исходить при этом следует не из исторически сложившихся условий нынешнего федерализма, несущих в себе все пороки его предшествующих состояний, но из реальных и вменяемых универсальных критериев, следование которым обеспечит эффективное осуществление управления государством.

Следует, пожалуй, напомнить читателям о явных перекосах в распределении властных полномочий между всеми уровнями власти в настоящее время. Так, по нашему убеждению, у федерального центра властные полномочия (права) последние годы стремятся к бесконечности, а ответственность (в том числе за судьбы политических и экономических реформ, проводимых в стране) — к нулю. Если сравнить с «первым» уровнем власти — местным самоуправлением, то здесь все наоборот: *ответственность* (даже за результаты федеральных реформ, как ни странно...) постоянно *в формате бесконечности*, а реальные *права сведены практически к нулю*. При этом полномочиями органы местного самоуправления наделены предостаточно, катастрофически не хватает лишь одного — финансового сопровождения.

В связи с изложенной позицией, считаем самым важным обратить внимание на *проведение реформы налоговых и бюджетных отношений между всеми уровнями власти*, а не предполагаемой (пусть даже с 2005 или 2006 года) радикальной реформы местного самоуправления (оно сложилось в советский и постсоветский периоды и ничем себя не скомпрометировало перед населением). К тому же нам неизвестны, хотя бы в первом приближении, расчеты и прогнозы авторов законопроекта на перспективу.

Полагаем, что на этом уровне, прежде всего, требуется провести «инвентаризацию» структуры полномочий, а также — управления; поднять статус руководителей и чиновников муниципальных образований; через это решить один из главных вопросов — кадровый; подкрепить полномочия финансовой составляющей. И, конечно же (если мы говорим о построении правового демократического государства), не пытаться «встраивать» местное самоуправление в вертикаль власти.

Несколько иначе сложилась ситуация в распределении властных полномочий по линии «центр — регионы». На этом уровне еще до недавнего времени полномочия и финансовое сопровождение были в относительном соответствии. Однако и здесь наблюдается перекося в пользу федерального центра (имеется в виду финансовое обеспечение полномочий). На начало 2003 г. соотношение налоговых поступлений составило 63 % центру и только 37 % — регионам, а объем полномочий остается в основном прежним (и, как нам представляется, полномочия имеют вполне оптимальное соотношение). Приходится отмечать, что и на уровне субъекта федерации — федерального центра та же диспропорция между правами и ответственностью, которая сложилась, только в еще большем несоответствии, между центром и местным самоуправлением.

В то же время полагаем целесообразным разрабатывать и предлагать варианты моделей государственного устройства России, становления нового российского федерализма на первом этапе только лишь через реформу на уровне регионов (республик, краев, областей, автономной области и автономных округов). Кстати, в советский период уже был наработан немалый «опыт» укрупнения, объединения и вновь разъединения, при этом в основу реформ того времени закладывались не только принципы политической целесообразности, но и попытки оптимального административно-территориального устройства СССР и в том числе РСФСР, а также экономическая составляющая — создание промышленных, сельских областей, совнархозов. Во многом эти реформы затем возвращались на исходные позиции, прежде всего потому, что отсутствовал комплексный, научно обоснованный подход.

Хорошо известно, что изучение поведения и конструирование систем управления, обладающих требуемыми свойствами, является ключевой задачей теории управления, часть которой, по существу, составляет и конституционное право. При этом на передний план выдвигаются такие свойства систем, как устойчивость, оптимальность, поведение в присутствии неопределенных помех.

Государство нужно рассматривать как достаточно сложную эволюционную социальную систему, для которой изучаются изменения, происходящие в ней с течением времени. Системы такого рода могут описываться самыми разными способами. Например, математически эволюционные системы обычно представляются обыкновенными дифференциальными уравнениями, уравнениями в частных производных, статистическими и вероятностными моделями.

С исторической, экономической и социологической точек зрения могут исследоваться качественные и количественные показатели конкретных управленческих конструкций в разных странах или динамика конкретных показателей внутри данного государственно-правового образования. Право же должно опираться на системный подход к решению

столь сложной и ответственной задачи, как совершенствование государственного управления.

Важнейшая особенность федерализма как объекта научного исследования — комплексный многоуровневый характер изучаемого явления. Федерализм нельзя однозначно числить «по ведомству» какой-то одной конкретной науки, он является объектом изучения целого ряда научных дисциплин: политологии, конституционного права, теории систем, теории управления, менеджмента, экономической теории, теории государственного регулирования экономики, регионоведения. Системное всеобъемлющее и всеохватывающее исследование и построение целостной модели федерализма должно включать элементы всех этих дисциплин. Таким образом, методология исследования проблемы федерализма должна базироваться на совмещении подходов различных дисциплин в рамках одного системного построения.

Проблема формирования эффективно функционирующего федерализма в нашей стране — это проблема преодоления исторически унаследованной специфики государственного устройства, во многом не отвечающей требованиям, выдвигаемым современной политической, социальной, экономической ситуацией в России.

Тезис о необходимости изменения сложившихся в 1990-е гг. отношений между центром и субъектами федерации в настоящее время ни у кого не вызывает сомнения. Существующая система формировалась в сложных политических обстоятельствах начала 90-х годов, когда главной целью российского федерализма было сохранение и выживание федерации. Этой же задаче подчинялись основные нормативные правовые акты, предопределившие дальнейшее развитие федеративных отношений, а именно Федеративный договор 1992 г., Конституция РФ 1993 г. и многочисленные договоры о разграничении предметов ведения между субъектами и федерацией.

Федерацию удалось сохранить, но жизнь ставит перед нами новые задачи, которые требуют новых инструментов и методов решения. Проблемы управляемости, неравномерности социального и экономического развития, разграничения полномочий с неизбежностью ставят на повестку дня задачу формирования новой системы федеративных отношений — **нового российского федерализма**.

Первым этапом реконструкции стало создание федеральных округов — внеконституционных органов власти, которые, выполнив, в основном, функцию приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным, к сожалению, по нашему мнению, не смогли из-за неопределенности статуса и полномочий гармонично вписаться в систему взаимоотношений между центром и субъектами.

Давно назревшим и своевременным следует считать инициированный Президентом В. В. Путиным процесс расторжения договоров между федеральной властью и регионами, направленный, с одной стороны, на достижение действительного равноправия субъектов перед федераци-

ей, а с другой — на отход от простых договорных отношений по линии «центр — регионы».

За последнее десятилетие развитие федеративных отношений в РФ стало объектом пристального внимания большого количества исследователей в области права, политологии, этнологии и экономики. Среди наиболее значимых стоит назвать работы Р. Г. Абдулатипова, Л. Ф. Болтенковой, С. Д. Валентея, Н. П. Медведева, И. А. Умновой, М. В. Золотаревой¹. В процессе научного поиска выявилось широкое разнообразие взглядов на развитие российского федерализма. Полагаем необходимым обратить внимание на некоторые общие моменты.

Во-первых, большинство исследователей приходит к выводу об асимметричности сложившихся в России федеративных отношений, рассматривая асимметрию федерации как дестабилизирующий фактор.

Во-вторых, отмечается, что преодоление асимметричности возможно только при построении новой многомерной модели федеративных отношений².

Думается, читателям известен фундаментальный, эмпирически доказанный факт, что модель федеративного устройства, основанная на архаических (не научных!) принципах, будь то религиозные, националистические или какие-либо другие, неизбежно приводит к большой беде. Поэтому в ходе исследования, проверки многочисленных научных гипотез, устранения ошибок была сформирована и теперь представляется теория нового федеративного устройства российского государства.

По нашему мнению, устойчивого, сбалансированного движения российского общества можно добиться путем разумного распределения власти между структурными единицами федеративного государства.

Переход от абстрактной теоретической конструкции к реализации такого распределения требует, *во-первых*, выработки соответствующего подхода к установлению весов властных полномочий, *во-вторых*,

¹ Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Федерализм в истории России: В 3 т. М., 1992–1993; Абдулатипов Р. Г. Россия на пороге XXI века: Состояние и перспективы федеративного устройства. М., 1996; Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф. Опыт федерализма. М., 1994; Болтенкова Л. Ф., Лавериненко И. Г. К вопросу о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов // Регионоведение. 1996. № 2. С. 31–40; Глигич-Золотарева М. Укрупнение субъектов федерации: Pro et Contra // Федерализм. 2002. № 1; Золотарева М. В. Федерация в России, проблемы и перспективы. М., 1999; Медведев Н. П. Национальная политика России. От унитаризма к федерализму. М., 1993; Он же. Становление федерализма в России. М., 1995; Умнова И. А. Современная российская модель разделения власти между федерацией и субъектами (Актуальные правовые проблемы). М., 1996; Она же. Эволюция правового статуса края, области как субъекта Российской Федерации // Государство и право. 1994. № 8–9. С. 43–51; Федерализм // Энциклопедический словарь. М., 1997; Федерализм. Теория. Практика. История / Гл. ред. С. Д. Валентей. 1996–2002; Федеративное устройство России: История и современность / Гл. ред. Н. А. Михалева. М., 1995.

² См., напр.: Золотарева М. В. Асимметрия в федеративном устройстве России // Вестн. МГУ. Сер. «Право». 1999. № 1.

определения целесообразности того или иного процентного соотношения веса властных полномочий. В любом случае если будет признано, к примеру, делегировать федеральному центру 70 % властных полномочий, оставив конкретному субъекту РФ 30 % власти, то нужно иметь какое-то более или менее внятное представление о действительном положении дел и отслеживать динамику этих 70 и 30 %, чтобы не было ущемления полномочий ни федерального центра, ни конкретного субъекта Российской Федерации. Подобным образом должна делиться и ответственность федерального центра и субъекта Российской Федерации.

Экспертным путем вполне можно задать весовые коэффициенты соответствующих властных полномочий, закрепленных как в Конституции РФ, так и в договорах между Российской Федерацией и ее конкретными субъектами. В этом случае можно было бы наглядно видеть возможное неравенство в распределении власти между федеральным центром и субъектами РФ, а далее, естественно, привести все к должному законодательно определенному балансу.

Асимметрия федеративных отношений в РФ, на наш взгляд, обусловлена исторически. Ключевой, оказывающей влияние и по сей день, тенденцией развития российской государственности была «декоративная», иллюзорная функция федерализма в унитарной, по существу, государственно-правовой системе СССР, где РСФСР представляла собой федералистский правовой каркас с унитарным наполнением. Это привело к формированию в Российской Федерации *фантомного федерализма* — модели государственного устройства, в которой правовая конструкция не совпадает с политическими, управленческими и экономическими реалиями.

На рубеже 1980–1990-х гг. унитарное наполнение деградировало (деформировалось вместе с коммунистической системой, которая постфактум исчезла), следовательно, источником российского федерализма явилась государственно-правовая фикция, которую в условиях советской системы представляла собой РСФСР. В начале 1990-х гг. фикция внезапно стала реальностью, декларативные нормы федеративных отношений впервые в российской истории стали применяться к реальному государственному управлению.

Зарождение российского федерализма происходило фактически в условиях глубочайшего кризиса советской модели государственного управления со всемерным ослаблением центральной власти в 1990–1993 гг. Закономерным итогом стали не только растущие в ряде регионов сепаратистские настроения, но и реальная угроза распада российского государства.

Основная причина последующей неэффективности федерации заключается в том, что созданная в РСФСР федеративная структура фактически не предназначалась для работы в условиях федерализма, будучи структурой унитарного государства. В 1990-е гг. тенденции фан-

томного федерализма нашли свое воплощение в своеобразной «маятниковой» конструкции взаимоотношений по линии «центр — регионы», ставшей результатом заложенной в Конституции 1993 г. неопределенности многих аспектов федеративных отношений.

Сущность «маятниковой» политики проявляется в чередовании федеральным центром акцентирования (как правило, адресного) идей федерализма и самостоятельности регионов (что было характерно для первой половины 1990-х гг.) с жестко унитарными методами воздействия, низводящими субъекты федерации до положения только лишь административных единиц.

«Маятниковая» концепция федеративной политики особенно негативно сказывается в сфере экономических отношений, делая невозможным эффективное и равномерное экономическое развитие регионов.

Таким образом, на повестке дня стоит вопрос о разработке системной концепции нового федерализма, в которой будут заложены механизмы, позволяющие преодолеть исторически сложившуюся асимметрию и диспропорции в государственном развитии РФ.

Считаем необходимым сформулировать свое видение происходящих в федерации процессов и обозначить основные направления, по которым, как нам представляется, должна развиваться Россия как федеративное государство.

Прежде всего, необходимо четкое понимание того, что *укрупнение субъектов не должно стать самоцелью государственного строительства и панацеей от всех проблем российской государственно-сти*. Укрупнение — лишь один из возможных инструментов «косметического» совершенствования федеративных отношений, может быть, самый необходимый на данном этапе. Механическое укрупнение без учета реально сложившихся за последнее десятилетие экономических, социальных, геополитических факторов может лишь ухудшить ситуацию в целом. *Преобразование федерации как сложный системный процесс должно начинаться с четкого определения целей и задач реконструкции федеративных отношений.*

Настоящее исследование опирается на трактовку федерализма как системного явления, включающего в себя политическую, экономическую и правовую составляющие.

Формула современного российского федерализма может быть зафиксирована в следующем виде:

Федерализм = «экономический» федерализм (в том числе «бюджетный» федерализм) + федерализм как правовое явление + федерализм как элемент политической культуры и политической системы общества.

Попробуем определить цель реформы федеративных отношений. Основная проблема, которая стоит перед российской государственно-стью на протяжении последнего десятилетия,— это поразивший россий-

ское общество глубокий социально-экономический кризис. *Создание предпосылок для социально-экономического развития, повышения уровня жизни граждан — такова, по нашему убеждению, конечная цель любого реформирования государственно-правовых отношений. Цель нового федерализма как модели государственного устройства — создание политической инфраструктуры для социально-экономического развития.*

Базисный элемент федеративных отношений — субъект федерации. Эффективность системы, как известно из теории управления, напрямую зависит от дееспособности ее элементов. Построение нового федерализма должно, таким образом, двигаться от субъектов к центру, а не наоборот. Краеугольным камнем нового российского федерализма должно стать создание региона нового типа как основного элемента системы федеративных отношений.

Регион нового типа — это сформированный с учетом интересов населения, экономической и геополитической целесообразности, полноправный, экономически самостоятельный, способный к развитию и установивший гармоничные отношения с центром и другими регионами субъект федерации. Формирование регионов нового типа должно привести к возникновению нового федерализма как системы отношений внутри федерации и результата федеральной реформы.

Новый российский федерализм — это система федеративных отношений, состоящая из 45–50 субъектов, полностью равноправных относительно друг друга, экономически самостоятельных, четко разграничивших полномочия и сферы компетенции с федеральным центром.

Из данного определения можно увидеть, что построение региона нового типа и достижение нового федерализма складывается в свою очередь из ряда отдельных задач:

во-первых, укрупнение субъектов как с целью достижения оптимального с точки зрения управляемости федерации количества, так и с целью создания условий для их экономической самодостаточности и эффективности;

во-вторых, обеспечение полного равноправия субъектов относительно друг друга, что неизбежно потребует новой единой модели статуса субъекта и новых критериев его формирования через законодательное закрепление и регулирование;

в-третьих, достижение экономической и управленческой эффективности вновь созданных субъектов;

в-четвертых, внесение изменений, поправок в конституцию российской федерации (либо переход к новой), принятие пакета федеральных конституционных законов, других нормативных правовых актов;

в-пятых, окончательное урегулирование отношений по линии «центр — регионы», **перевод их с директивно-договорного на конституционно-правовое поле.**

Федеральная реформа предопределяет будущее развитие российского государства на десятилетия вперед. Осознавая свою ответственность за судьбы регионов, всей страны, считаем необходимым высказать свои соображения относительно механизмов построения нового российского федерализма. При этом важно отметить, что автор высоко ценит Российскую Конституцию, уважает своих оппонентов и обособленно не приемлет революционных и экстремистских способов в решении сложных задач государственного строительства.

На первой стадии процесса формирования регионов нового типа основным инструментом реформы, безусловно, будет являться укрупнение субъектов. Проведенные исследования свидетельствуют об отсутствии каких-либо проработанных моделей укрупнения или даже единых критериев этого процесса. А ведь верный подход к потенциальным объектам укрупнения является ключевым для эффективного достижения целей федеральной реформы. *Первым этапом реконструкции федерации, таким образом, является выбор объектов укрупнения через продуманную систему критериев.*

Большинство экспертов утверждают, что в первую очередь должны быть укрупнены регионы, в прошлом входившие или ныне входящие в состав других субъектов (так называемые сложнопостроенные или сложносоставные субъекты федерации). При этом во главу угла ставится наличие исторического прецедента и абсолютно игнорируются реальные социально-экономические предпосылки объединения или их отсутствие. Иначе как безответственной такую позицию не назовешь, а ее реализация может привести к тяжелейшим последствиям для российской государственности в результате деформации федеративной структуры. Мы должны помнить, что риск прийти от меньшего зла к большему очень велик и «кампанейщина» в решении исторической задачи переустройства Российской Федерации может привести к катастрофическим последствиям.

По нашему глубокому убеждению, процесс укрупнения следует проводить, основываясь не на исторических прецедентах «времен очаковских и покоренья Крыма» или пусть даже более близких. Укрупнение есть процесс сегодняшнего дня, обращенный в будущее, и абсурдно производить его на образцах, отживших свое десятилетие назад.

Регион нового типа должен формироваться с учетом экономических, демографических, социальных, инфраструктурных и геополитических факторов. Территорию, численность населения, социально-экономическое положение и потенциал, транспортные потоки следует учитывать в процессах укрупнения в первую очередь. *Критерий экономической целесообразности должен быть решающим для достижения целей нового федерализма.*

Одной из главных задач, которую необходимо решить в ходе федеральной реформы, является уход от дотационности путем создания экономически сильных, способных «прокормить» себя субъектов. При

этом следует тщательно соблюдать принцип дифференцированного подхода в зависимости от конкретных социально-экономических проблем объединяемых субъектов. Учитывая бедственное экономическое положение многих из них, на переходный период целесообразно предусмотреть введение дифференцированной системы налоговых отчислений и платежей в федеральный бюджет. В целях «смягчения» возможных негативных социально-экономических последствий укрупнения представляется важным создание федерального стабилизационного фонда.

Естественно, что укрупнение субъектов не должно приводить к экономическому ослаблению входящих в их состав территорий, поэтому политический процесс должен сопровождаться комплексным, взвешенным экономическим планированием дальнейшего развития нового региона.

Как уже отмечалось выше, ошибка в выборе объекта укрупнения может иметь тяжелые социально-политические и экономические последствия. Характерный пример — Тюменская область с входящими в ее состав суверенными субъектами, Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким автономными округами. На наш взгляд, искусственное объединение их в единый субъект на основании исторического прецедента при игнорировании сложившихся за последнее десятилетие социально-экономических отношений приведет к цепи катастрофических последствий. Напомним, что Ханты-Мансийский округ является ведущим донором федерального бюджета и обеспечивает большую часть валютных поступлений государства. Ямало-Ненецкий автономный округ также сосредоточил значительный социально-экономический потенциал, да и Тюменская область не является дотационным субъектом.

С экономической точки зрения слияние вызовет комплекс негативных явлений, прежде всего возможный распад сложившейся за последние 10 лет системы экономических отношений, обеспечивших достижение нынешних высоких показателей, а также неизбежное снижение уровня собираемости налогов в региональный и федеральный бюджеты.

Политическая нестабильность на территории крупнейших добывающих регионов может привести не только к падению добычи углеводородного сырья, но и к кризису нефтегазодобывающей отрасли в целом как результату попыток недобросовестных лоббистов использовать «политический хаос» для передела нефтяного рынка.

С социальной точки зрения это повлечет за собой прекращение многочисленных социальных программ, которые реализуются в автономных округах и на юге области, т. е. укрупнение ударит по наименее защищенным в социальном отношении группам населения.

И последний, не менее важный момент: *с геополитической точки зрения* укрупнение Тюменской области приведет к появлению субъекта, разрезающего территорию страны надвое от Ледовитого океана до Казахстана, при этом новообразованный субъект будет обладать гипер-

трофированным (относительно других субъектов федерации) экономическим потенциалом. В будущем при возможном кризисе центральной власти это может вызвать рост дезинтеграционных тенденций в федерации по линии противостояния восточных и западных регионов, рубежом которого станет Тюменская сверхобласть.

Думается, приведенный пример убедит читателя в том, что ошибка в выборе объекта укрупнения действительно нанесет серьезный ущерб экономической и геополитической безопасности государства, а в перспективе составит потенциальную угрозу суверенитету и территориальной целостности Российской Федерации.

Оптимальным выбором объекта, как мы понимаем, укрупнение еще не исчерпывается. Разумеется, простое сложение двух-трех экономически слабых областей не приведет к появлению одной богатой, поэтому укрупнение регионов должно сопровождаться комплексом мероприятий по повышению эффективности управления внутри самих субъектов. В число этих мероприятий могут входить, безусловно, как оптимизация системы управления новым регионом (включая мероприятия по сокращению управленческого аппарата), так и реализация комплексной экономической программы объединения с поддержкой из федерального стабилизационного фонда, которая позволит через 8–10 лет полностью отказаться от дотаций из федерального бюджета.

Полагаем, что составной частью процесса регионального реформирования должно стать также распространение этого процесса на муниципальный уровень, в том числе и возможное укрупнение муниципальных образований.

Важнейшей гарантией оправданности и успеха интеграционных процессов является их проведение на основе свободного волеизъявления населения субъектов на региональных референдумах. Укрупнение ни в коем случае нельзя насаждать сверху, такой сложный и деликатный процесс, как переустройство федерации, должен реализовываться по вектору от субъектов к центру. Только свободное проявление инициативы регионов, реализация воли их граждан способны создать в будущем устойчивую и стабильную федерацию.

Построение регионов нового типа через проведение мероприятий по укрупнению и повышению управленческой эффективности явится лишь первым этапом выстраивания системы нового федерализма.

Параллельно с этим должна происходить отстройка системы отношений между субъектами внутри федерации и по линии «центр — регионы». Сейчас, к сожалению, сложилась ситуация фактического неравенства субъектов между собой и в отношениях с федеральным центром. Такое неравноправие, как ни парадоксально, закреплено на уровне Конституции РФ, которая признает параллельное существование в составе федерации нескольких типов субъектов: первое — республик; второе — краев, областей; третье — автономной области и автономных округов. Эта застарелая проблема является следствием непродуманной

федеративной политики и административно-территориального деления советского периода. Тогда вместо единого критерия для выделения административно-территориальных единиц внутри РСФСР было принято несколько: национальный, территориальный, экономический и даже партийный.

Устойчивой, сбалансированной, гармонично развивающейся федерации не может быть без обеспечения полного реального равноправия всех субъектов. **Назрела острая необходимость в конституционно-правовом закреплении единого статуса полноправного субъекта федерации.**

В этой связи на память приходит высказанная А. И. Солженицыным еще в начале 1990-х гг. идея об отказе от национального критерия в формировании субъектов федерации путем перехода к губернскому принципу государственного устройства.

Основным аргументом критиков идеи был тот тезис, что введение губерний не обеспечит гармоничного национально-культурного развития народов внутри многонациональной федерации. Именно в области видения будущего национальной составляющей федерации и отмечается наибольшее расхождение точек зрения исследователей российского федерализма. Если научная школа Р. Г. Абдулатипова стоит на позициях признания необходимости дальнейшего развития национальной составляющей в федеративных отношениях, то А. Зубов, например, трактует национально-территориальную федерацию как «бомбу, заложенную под здание российской государственности»¹.

Исследования показывают, что в современных условиях плюралистического демократического государства для развития национальных культур нет никаких объективных препятствий, подобных тем, которые могли быть в жестко идеологизированном обществе Советского Союза. Сторонники национальных субъектов забывают, что культура творится не чиновниками и не в административных кабинетах, а самим народом, через такие институты гражданского общества, как общественные организации (объединения), деятельность которых не встречает никаких препятствий. Например, в Ханты-Мансийском автономном округе успешно действуют немецкие, украинские, еврейские национально-культурные общества, строятся православные храмы, мечети и синагоги, при этом никто не ставит на повестку дня вопрос о создании немецкой или украинской автономии в округе. Подобные примеры имеются во всех других регионах.

Убеждены, что пришло время аргументированно заявить о совершенно новых подходах в государственном устройстве России, в том числе о поэтапном отказе при формировании регионов нового типа от

¹ *Основы национальных и федеративных отношений* / Под ред. Р. Г. Абдулатипова. М., 2001; Зубов А. Будущее российского федерализма // Знамя. 1996. № 6.

национальной составляющей как основной и преобладающей над другими критериями.

Развитие нового федерализма, формирование регионов нового типа необходимо осуществлять на основе нового законодательства. Федеральная реформа, как представляется, должна начаться с принятия пакета рамочных федеральных конституционных законов, вводящих единый статус субъекта федерации — *губернии*, четко, по единой для всех модели фиксирующий разделение прав и полномочий между федерацией и регионом, порядок их делегирования. Порядок и этапы перехода к единой модели государственного устройства следует тщательно регламентировать на законодательном уровне. Если, к примеру, Ямало-Ненецкий автономный округ (о чем неоднократно заявлял губернатор округа Ю. В. Неелов¹) или Ханты-Мансийский автономный округ, мы полагаем, в целом готовы к преобразованию в Ямальскую и Югорскую губернии (области), то в отношении ряда других субъектов необходимо будет разработать особую процедуру перехода к новому статусу.

Новая модель управления в России предполагает создание единой образной вертикали законодательной и исполнительной власти как на уровне федерации, так и на уровне субъектов. Губерниями должны руководить губернаторы, региональные законы должны приниматься губернскими думами. Формирование региональных органов власти должно происходить на основе единых принципов при соблюдении легитимности и равного представительства. Представительство же регионов в Совете Федерации было бы правильным восстановить на прежней основе, так как только она способна гарантировать реальную защиту интересов субъектов федерации и непосредственное участие губернаторов в управлении делами государства, а также быть системой сдержек и противовесов для Государственной Думы и Президента. При этом следует ускорить законодательное закрепление механизма отзыва депутатов Государственной Думы.

По поводу такого относительно нового в российском федерализме института, как федеральные округа, необходимо отметить неоднозначность существующих в научной литературе оценок. Если ряд авторов, например С. Хурсевич, стоят на позициях трактовки федеральных округов как опоры развития российского федерализма, то для других — В. И. Лысенко — характерна более сдержанная позиция, отмечающая двойственный, паллиативный характер данной инновации². На наш взгляд, правомерно ставить вопросы о легитимности федеральных округов, института полномочных представителей Президента, об «утяжелении» вертикали

¹ Неелов Ю. От повышения статуса Ямала выиграет вся Россия: Интервью экспертному каналу УралПолит.ру // www.uralpolit.ru.

² Хурсевич С. Роль федеральных округов в развитии российского федерализма // Федерализм. 2000. № 4; Лысенко В. И. Развитие федеральных округов и будущее федерализма в России // Казанский федералист. 2000. № 2.

исполнительной власти, отдалении центра от субъектов... Думается, возможное формирование регионов нового типа и становление нового российского федерализма приведут всю систему государственной власти в соответствие с требованиями времени, что позволит обеспечить перевод федеративных отношений на конституционно-правовое поле и заложить тем самым предпосылки для устойчивого развития федерации в будущем.

Преобразование федерации, построение нового российского федерализма является исторической миссией современного поколения российских политиков. Более десяти лет назад нам довелось пережить распад Советского Союза, и мы не должны допустить повторения этого в России. Ключевой задачей строительства российской государственности является формирование такой модели федеративных отношений, которая обеспечит устойчивость федерации, целостность и сохранность государства перед лицом любых будущих испытаний. Начать строительство новой федерации необходимо уже сейчас, когда у власти находится способный и динамичный президент, каким является В. В. Путин.

Настоящая работа представляет собой попытку сформировать комплексное видение того, какой должна быть новая федерация. Надеемся, что это исследование в итоге явится вкладом в укрепление и развитие российской государственности.

Приступая к рассмотрению теоретических аспектов федерализма, считаем необходимым, прежде всего, определить свою трактовку основных понятий и терминов, вокруг которых строится настоящее исследование.

Федеративное государство (федерация) — это государственное устройство, состоящее из ряда территориальных образований (субъектов федерации), обладающих самостоятельным политическим статусом в рамках федерации. Для федерации характерно **наличие двух уровней государственной власти**: федеральная государственная власть и государственная власть субъектов федерации.

Субъект федерации — базовый элемент системы федеративных отношений, политико-административное, территориальное образование в составе федерации, равноправное относительно других субъектов, формирующее свой уровень государственной власти в федеративном государстве. Ключевой характеристикой субъекта является его территориальность — вне территории не может быть субъекта; остальные признаки являются вторичными относительно территориального.

Федерализм — это совокупность политических, правовых, экономических и культурных отношений, возникающих на основе функционирования федеративной государственности и ее отдельных элементов. Федерализм — это также совокупность представлений о сущности и характере федеративных отношений в рамках данной федерации.

Федеральный центр — это центральный элемент системы федеративных отношений, сосредоточение и источник федерального уровня государственной власти в федерации. Таким образом, федеральный центр — это прежде всего политический институциональный элемент системы, а не территориальное образование. Федеральный центр имеет привилегированный преимущественный статус относительно субъектов федерации.

Модель федеративных отношений — интегрированное системное сочетание базовых характеристик данной федерации, основные принципы, на которых строятся и развиваются федеративные отношения в данной системе. ***Модель федеративных отношений должна быть симметричной и непротиворечивой.***

ГЛАВА 1. СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Полномочные представители Президента как элементы вертикали государственной власти

Реформы по выстраиванию и укреплению вертикали исполнительной власти, проводимые в России с начала 2000 г., по мнению автора, как таковые, к сожалению, не направлены непосредственно на всеобъемлющую и всеохватывающую модернизацию отечественного *федерализма*, однако они оказывают на последний существенное влияние.

В то же время, исходя из анализа объективных предпосылок и реальной, сложившейся ситуации в общественно-политической жизни и социально-экономическом развитии страны, полагаем, что давно назрела настоятельная необходимость их коренной реконструкции и становления *нового российского федерализма*, а не «косметический ремонт наспех» прежних основ ложного федерализма РСФСР в составе СССР. Прежде всего это касается установления института *полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах и собственного образования самих федеральных округов*. Данная реформа уже получила освещение в различных публицистических и других изданиях, но оставить без внимания в исследовании соответствующие проблемы было бы нелогичным и в корне неверным с научной точки зрения.

В литературе (преимущественно не в специальной юридической) часто высказывается мнение, что полномочные представители Президента РФ в федеральных округах получили функции, сопоставимые с теми, которыми обладали *генерал-губернаторы* в Российской империи, т. е. возможность координировать деятельность всех силовых структур и принимать решения по стратегически важным вопросам от имени Президента РФ и «через голову» местной законодательной и исполнительной власти¹. Такие выводы имеют под собой определенные истори-

¹ *Межуев Б. В.* Генерал-губернаторство в системе местного управления России // Россия в условиях трансформации: Материалы историко-политического семинара. М., 2001. Вып. 12. С. 5, 24–26; *Медушевский А. Н.* От договорного федерализма к централизованному: Полномочные представители как инструмент реализации скрытых полномочий президента // Россия в условиях трансформации: Материалы историко-политического семинара. М., 2001. Вып. 11. С. 22.

ческие основания. Не считая возможным полностью углубляться в эту дискуссионную проблему, остановимся лишь на самой общей характеристике генерал-губернаторства.

Во времена Российской империи, начиная с Петра I, институт генерал-губернаторов являлся политическим представительством царя в российских регионах.

Генерал-губернатор занимал промежуточное место между императором и губернатором. Его главными официальными функциями были политический контроль над губернаторами, неукоснительное проведение политики императора в провинции, координация деятельности чиновников центральных министерств и ведомств на местах, а фактически же генерал-губернатор непосредственно управлял всеми делами на вверенной ему территории.

Повсеместно институт генерал-губернаторов был установлен только при Екатерине II во второй трети XVIII в., когда проводилась губернская реформа. В XIX в. институт наместников царя существовал в основном на окраинах Российской империи (Царство Польское, Великое княжество Финляндское, Кавказ, Средняя Азия, Сибирь), которые нужно было удерживать, интегрировать в состав единого государства. В центральных губерниях данный институт отсутствовал и губернаторами непосредственно управлял император.

При Николае I институт генерал-губернаторов стал также использоваться для наведения порядка в различных губерниях России, охваченных забастовками, волнениями, революционными действиями (фактически введение чрезвычайного положения). Специфическими чертами института генерал-губернатора (в отличие от института губернатора) было личное доверие царя к своему наместнику, политический характер и военная функция.

Теперь, после краткого экскурса в историю, рассмотрим институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в его развитии.

Представляется целесообразным разделить историю вопроса на два периода, которые, как обычно в России, совпадают с годами правления соответствующих глав государства. *Первый этап* (ельцинский): 1990–1999 г. *Второй этап реформ* (путинский) начался в 2000 г., и признать его на сегодняшний день завершенным нельзя.

Для реализации своих функций Президентом РФ формируется Администрация (согласно п. «и» ст. 83 Конституции РФ), правовой статус которой определен в Положении об Администрации Президента РФ, утвержденном Указом Президента РФ от 2 октября 1996 г.¹

¹ Указ Президента РФ от 2 октября 1996 г. № 1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 15 апреля, 30 июня, 18, 28 августа, 1, 19 сентября, 6, 30 октября 1997 г.; 12 февраля, 11 августа 1998 г.; 14 ноября 1999 г.; 27 июня, 17 августа 2000 г.) // СЗ РФ. 1996. № 41. Ст. 4689.

По этому Положению Администрация Президента является государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента. С точки зрения различного рода контактов между Президентом РФ и органами государственной власти субъектов РФ, направленных на поддержание баланса интересов как Российской Федерации в целом, так и ее отдельных субъектов, управления, комиссии, советы и другие подразделения Администрации Президента могут рассматриваться как «*организационные формы взаимодействия Президента РФ с субъектами РФ*»¹.

Вполне оправданным, по мнению автора, является подход, при котором *анализ института представителей Президента РФ неизбежно должен сопровождаться исследованием их взаимосвязей не только с Президентом РФ, с одной стороны, и соответствующими субъектами РФ — с другой, но и с различными подразделениями Администрации Президента РФ.*

Полагаем важным подчеркнуть, что *исследование правового статуса и функционирования института представителей Президента РФ следует проводить с применением именно такого методологического подхода.*

Изначально, на первом этапе своего существования данный институт обладал незначительной организационной и политической самостоятельностью (что в большей степени соответствовало, на наш взгляд, его правовой природе и буквальному толкованию Конституции РФ).

Представители Президента РФ осуществляли взаимодействие с субъектами РФ в условиях тесного сотrudничества с другими подразделениями Администрации Президента РФ и даже в условиях определенной зависимости от последних.

Согласно Перечню самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ, утвержденному Указом Президента РФ от 2 октября 1996 г., с субъектами РФ взаимодействовали почти все управления, в частности: *Главное контрольное управление Президента РФ, Территориальное управление Президента РФ, Управление по координации деятельности полномочных представителей Президента РФ в регионах. И конечно, такое взаимодействие призваны были осуществлять представители Президента РФ.*

Из структурных подразделений Администрации Президента РФ, взаимодействующих с органами государственной власти субъектов РФ, прежде всего выделим *Главное контрольное управление Президента РФ*, Положение о котором было утверждено указом Президента РФ от 16 марта 1996 г. № 383 «О Главном контрольном управлении Президента Российской Федерации» (в редакции от 27 июня 2000 г.)².

¹ Сахле М. А. Организационные формы взаимодействия Президента РФ с субъектами РФ // Законодательство. 1998. № 6. С. 67; Безруков А. В. Проблемы взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов в сфере исполнительной власти // Журнал российского права. 2001. № 1. С. 112.

² Собрание законодательства РФ. 1996. № 12. Ст. 1066.

Главное контрольное управление обеспечивает реализацию конституционных контрольных полномочий Президента РФ. Согласно Положению, в *основные задачи* Главного контрольного управления Президента РФ входит взаимодействие с органами исполнительной власти РФ и субъектов РФ; координация деятельности органов контроля и надзора органов исполнительной власти РФ и субъектов РФ; направление в необходимых случаях материалов о выявленных нарушениях в органы прокуратуры и внутренних дел, органы исполнительной власти. Данное управление осуществляет контроль за деятельностью органов исполнительной власти РФ и субъектов РФ, за исполнением ими законов РФ, указов и распоряжений Президента РФ; обобщает и готовит для Президента РФ информацию по результатам проверок. Управление имеет право требовать от органов исполнительной власти субъектов РФ необходимые для проведения проверок документы; направлять предписания об устранении выявленных нарушений руководителям органов исполнительной власти РФ и субъектов РФ; вносить предложения Президенту РФ, руководителям органов исполнительной власти РФ и субъектов РФ о привлечении к ответственности и приостановлении деятельности должностных лиц до принятия решения по результатам проверок.

Думается, возможные оппоненты исследования, предложенного их вниманию и вниманию других заинтересованных лиц, согласятся, что ныне сложившаяся система управления в РФ не позволяет в полном объеме обеспечить из центра эффективный контроль за деятельностью региональных органов исполнительной власти по реализации ими требований многочисленных нормативных правовых актов, федеральных программ, поручений, посланий главы государства; вероятно, в связи с этим в структуре Главного контрольного управления были созданы *окружные инспекции*. К задачам, поставленным перед ними, отнесено осуществление во взаимодействии с территориальными контрольными, правоохранительными, финансовыми, налоговыми и иными государственными органами контроля за деятельностью исполнительной власти по выполнению требований федеральных законов и подзаконных актов, а также нормативных правовых актов, принятых органами власти субъектов федерации.

Формирование в тот период окружных инспекций в структуре Главного контрольного управления казалось позитивным шагом, нацеленным на укрепление вертикали органов президентского контроля. Однако анализ контрольной деятельности названных инспекций нередко свидетельствовал о недостаточной эффективности их работы. Негативно на организации и результатах проверок сказывалась их оторванность от Главного контрольного управления, накопленного им опыта в осуществлении контроля над выполнением требований нормативных правовых актов, от использования имеющейся в центре информационной базы. В целом уровень результативности регионального контроля, как отмечают специалисты, до сих пор недостаточно высок; нередко материалы про-

верок не доходят до правоохранительных органов, хотя выявленные нарушения заслуживают правовой оценки¹.

Значительная нагрузка по выполнению функций Президента РФ по взаимодействию с субъектами РФ ложилась также на *Территориальное управление Президента РФ*². Отдел по вопросам субъектов РФ Территориального управления организовывал свою деятельность в тех же регионах, в которых работали окружные инспекции Контрольного управления³.

Согласно Положению о Территориальном управлении Президента РФ, его функции состояли в обеспечении взаимодействия Президента РФ с органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления и реализации региональной и национальной политики Президента РФ.

Некоторые задачи Территориальное управление стало выполнять совместно с *Управлением по координации деятельности полномочных представителей в регионах*, например организацию взаимодействия Президента с органами государственной власти субъектов РФ; участие в подготовке индивидуальных договоров РФ с субъектами РФ; обеспечение функционирования согласительных процедур и др. Такое управление было образовано 16 марта 1996 г.⁴ Указом Президента от 1 сентября 1997 г. утверждено Положение об Управлении по координации деятельности полномочных представителей Президента в регионах РФ⁵. Данное

¹ См.: *Тарасов А. М.* Региональный президентский контроль: Вопросы совершенствования // Журнал российского права. 2002. № 5. С. 43.

² См.: Указ Президента РФ от 7 марта 1994 г. № 456 «Об Управлении Администрации Президента Российской Федерации по работе с территориями» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 11. Ст. 856; Указ Президента РФ от 13 августа 1996 г. № 1163 «О Территориальном управлении Президента Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 1 сентября 1997 г., 12 февраля 1998 г.) // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4072.

³ См.: *Приложение* к Положению об Управлении Администрации Президента РФ по работе с территориями (Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 11. Ст. 856).

⁴ Указ Президента РФ от 16 марта 1996 г. № 384 «Об Управлении Администрации Президента Российской Федерации по координации деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 12. Ст. 1067.

⁵ См.: Указ Президента РФ от 1 сентября 1997 г. № 958 «Об Управлении Президента Российской Федерации по координации деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации» (с изменениями от 12 февраля 1998 г., 30 января, 5 апреля, 31 мая 1999 г., 1 сентября 2000 г.) // СЗ РФ. 1997. № 36. Ст. 4126. Данный указ был постепенно отменен указами Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1606 «Об изменении и о признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации в связи с формированием Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 36. Ст. 3636 и от 9 ноября 2000 г. № 1856 «Об утверждении Положения о Главном территориальном управлении Президента Российской Федерации» // Справочная правовая система «Гарант» (текст указа официально опубликован не был).

управление входило в число структурных подразделений Администрации Президента и напрямую взаимодействовало с субъектами РФ.

Основными функциями этого управления являлись (п. 3 Положения): обеспечение взаимодействия Президента РФ с его полномочными представителями в регионах; координация деятельности полномочных представителей; содействие в реализации предоставленных им Президентом РФ полномочий; организационное обеспечение деятельности полномочных представителей.

В основные задачи управления, в частности, входило (п. 4 Положения): обеспечение согласованной деятельности полномочных представителей с Администрацией Президента РФ и другими государственными органами; обработка поступающей от полномочных представителей информации о политическом, социальном, экономическом положении в регионах для подготовки обзоров и докладов Президенту РФ и руководителю его администрации; оперативное информирование о кризисных ситуациях в регионах России.

Отдельные задачи это управление осуществляло совместно с Территориальным управлением Президента РФ. Это — подготовка предложений Президенту РФ, касающихся кандидатур для назначения на должность его полномочного представителя и проектов указов о назначении на должность и освобождении от должности его полномочного представителя, а также по вопросам деятельности полномочного представителя; контроль за исполнением поручений Президента РФ и руководителя его администрации полномочным представителем и др.

Позднее, в рамках начавшихся реформ, согласно указу Президента РФ от 3 июня 2000 г. № 1013 «О формировании Администрации Президента Российской Федерации» (с изменениями от 17 августа 2000 г.)¹ на базе ликвидировемых Территориального управления Президента РФ, Управления Президента РФ по координации деятельности полномочных представителей Президента РФ в регионах РФ, Управления Президента РФ по вопросам местного самоуправления было создано *Главное территориальное управление Президента РФ*².

Новое управление получило в порядке правопреемства, в частности, такую основную задачу, как *«обеспечение взаимодействия Президента Российской Федерации с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах... а также оказание содействия и организационное обеспечение их деятельности»* (п. 3 Положения).

Изложив фрагментарно анализ основных направлений деятельности структурных подразделений Администрации Президента РФ, взаимодействовавших с субъектами РФ, и, самое главное для нас, полно-

¹ *Собрание законодательства РФ*. 2000. № 23. Ст. 2387.

² См.: Указ Президента РФ от 9 ноября 2000 г. № 1856 «Об утверждении Положения о Главном территориальном управлении Президента Российской Федерации».

мочных представителей Президента РФ,— анализ, который, вне всякого сомнения, является немаловажным для общего понимания начавшихся реформ, перейдем к исследованию собственно правового статуса и функций последних.

Здесь сразу же нужно сделать существенную оговорку. В данном случае наша задача состоит в исследовании сущности и правовой природы «территориальных» представителей Президента РФ, образно говоря — *представителей «на местах»*. Однако у Президента РФ традиционно имеются представители и другого рода, назовем их — «специальные представители», которые призваны выполнять особый, относительно узкий круг задач. Как правило, речь идет о представительстве в определенных органах, в частности высших органах федеральной власти, например в Конституционном Суде РФ¹, Совете Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думе Федерального Собрания РФ², международных организациях и странах, а также о представительстве в особых территориях³.

В нашем случае мы ведем речь, конечно, только о представителях Президента РФ «на местах», статус которых за последнее десятилетие существенно изменился, эволюционировал, и есть смысл рассмотреть его в ретроспективе. Эту эволюцию схематично можно представить таким образом: *представитель в субъекте РФ => представитель в регионе России => представитель в федеральном округе РФ.*

*Институт представителей Президента РФ в субъектах РФ был создан в 1991 г.*⁴ в период радикального изменения политического и государственного устройства и стал одним из инструментов «антикризисного управления» в РСФСР, затем — Российской Федерации. Образование данного института власти было обусловлено необходимостью

¹ Указ Президента РФ от 31 декабря 1996 г. № 1791 «Об обеспечении деятельности полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации» (с изменениями от 30 июня 1997 г., 12 февраля, 7 августа 1998 г., 30 января 1999 г., 1 сентября 2000 г.) // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 118.

² См.: Указ Президента РФ от 3 июня 2000 г. № 1013 «О формировании Администрации Президента Российской Федерации» (с изменениями от 17 августа 2000 г.) // СЗ РФ. 2000. № 23. Ст. 2387 (п. 4).

³ См., напр.: Указ Президента РФ от 20 июня 2000 г. № 1144 «Вопросы обеспечения деятельности специального представителя Президента Российской Федерации по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Чеченской Республике» // СЗ РФ. 2000. № 26. Ст. 2747.

⁴ См., напр.: *Распоряжение* Президента РСФСР от 31 августа 1991 г. № 33-рп «Об утверждении Временного положения о представителях Президента РСФСР в краях, областях, автономной области, автономных округах, городах Москве и Ленинграде» // Справочная правовая система «Консультант Плюс» (распоряжение опубликовано не было); *Распоряжение* Президента РСФСР от 14 октября 1991 г. № 55-рп «Вопросы организации работы представителей Президента РСФСР в краях, областях, автономной области, автономных округах, городах Москве и Санкт-Петербурге» // Справочная правовая система «Консультант Плюс» (распоряжение опубликовано не было). Данные акты на сегодня утратили силу.

усиления координации деятельности трех ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной; руководство страны считало, что президентская власть, обеспечивая необходимую централизацию контрольно-управленческих функций государства, должна иметь системный характер, в том числе и на уровне территорий¹.

Правовой статус таких представителей нашел наиболее полное закрепление в указе Президента РФ от 5 февраля 1993 г. № 186 «О представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге» (с изменениями от 17 января 1995 г.)².

Полномочие Президента РФ назначать и освобождать полномочных представителей с принятием в 1993 г. Конституции РФ было введено в конституционно-правовое поле. Оно закреплено (на наш взгляд, по существу, неоправданно категорично) в п. «к» ст. 83 Конституции РФ: *«Президент Российской Федерации... назначает и освобождает полномочных представителей Президента Российской Федерации»*.

Полномочные представители Президента РФ представляют его интересы в органах государственной власти РФ и субъектов РФ и других государственных органах, российских и международных организациях на основании положений, утверждаемых Президентом РФ. Кстати, в других странах, например в США, институт представителей президента «на местах» отсутствует.

Согласно Положению об Администрации Президента РФ от 1996 г.³, полномочные представители Президента РФ входят в состав Администрации, которая обеспечивает их деятельность в порядке, установленном Президентом. Президент РФ назначает и освобождает их от должности по представлению руководителя Администрации. Руководитель Администрации утверждает по представлению полномочных представителей структуру и штатную численность отделов и аппаратов полномочных представителей Президента РФ (кроме аппарата полномочных представителей Президента в Чеченской Республике) в пределах численности, установленной Президентом; осуществляет руководство деятельностью полномочных представителей Президента РФ в субъектах РФ.

Президент РФ утверждал также положения о полномочных представителях в конкретных субъектах РФ, например в Чеченской республике, Республике Северная Осетия — Алания, Республике Ингушетия и др.

¹ Сахле М. А. Организационные формы... С. 69.

² *Собрание* актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 6. Ст. 481. Этот указ был отменен п. 6 указа Президента РФ от 9 июля 1997 г. № 696 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 28. Ст. 3421.

³ Указ Президента РФ от 2 октября 1996 г. № 1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации».

В 1996–1997 гг., когда губернаторы стали всенародно избираться, а не назначаться Президентом РФ и властная вертикаль начала выходить из-под контроля главы государства, руководитель Администрации Президента А. Чубайс подготовил проект реформы института полномочных представителей Президента, которая заключалась в учреждении на территории России 24 федеральных округов. Главной задачей административной реформы было выведение федеральных структур, расположенных на территориях, и прежде всего силовых и финансовых органов, из-под контроля и опеки губернаторов и создание удобных для управления и контроля временных структур в рамках федеративного государства. Однако эта реформа не состоялась. Б. Н. Ельцин не пошел на создание укрупненных федеральных округов, но определенные шаги в этом направлении были все же сделаны.

Президент РФ 9 июля 1997 г. подписал указ № 696 «О полномочном представителе Президента РФ в регионе Российской Федерации»¹, которым было утверждено соответствующее Положение. Нормативный акт содержал важную инновацию, которая станет первым шагом на пути усиления роли анализируемого нами института в системе государственного строительства.

Согласно этому Положению, полномочный представитель представлял интересы Президента не только в одном субъекте РФ, но и на части территории России, включающей в себя один или несколько субъектов РФ, т. е. представлял интересы Президента на территории соответствующего «региона». Фактически данный указ нормативно закрепил уже сложившуюся на тот момент практику назначения представителей Президента РФ «на местах».

Далее мы детально исследуем правовой статус полномочных представителей Президента РФ, которые, и данное утверждение не подлежит сомнению, явились прототипом *полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах*, — представителей «в регионе».

Согласно Положению о полномочном представителе (п. 4), *в основные задачи последнего входило: содействие Президенту РФ в реализации его конституционных полномочий; информирование Президента РФ о политическом, социальном и экономическом положении в соответствующем регионе; взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами государственной власти субъекта (субъектов) РФ, органами местного самоуправления, находящимися в соответствующем регионе, в целях обеспечения реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президен-*

¹ Собрание законодательства РФ. 1997. № 28. Ст. 3421. Данный указ сегодня практически отменен указом Президента РФ 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

том РФ, указов и распоряжений Президента РФ; взаимодействие с политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями, действующими в соответствующем регионе; выполнение отдельных поручений Президента Российской Федерации.

Полномочный представитель в целях решения возложенных на него задач осуществлял (согласно п. 5 Положения), в частности, следующие функции:

1. Координировал в соответствующем регионе деятельность территориальных органов федеральных органов исполнительной власти при их взаимодействии с органами государственной власти субъекта (субъектов) РФ, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями, учреждениями, организациями, а также с гражданами.

2. Согласовывал кандидатуры для назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, находящихся в соответствующем регионе.

3. Принимал участие в работе региональных коллегий федеральных органов исполнительной власти в соответствующем регионе.

4. Вел в соответствующем регионе работу по разъяснению и реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ, указов и распоряжений Президента РФ.

5. Принимал участие в работе органов государственной власти субъекта (субъектов) РФ, а также органов местного самоуправления, находящихся в соответствующем регионе.

6. Вносил в Главное контрольное управление Президента РФ, соответствующие федеральные органы исполнительной власти, а также главе (главам) исполнительной власти субъекта (субъектов) РФ представления в случае нарушения, неисполнения или ненадлежащего исполнения территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами исполнительной власти субъекта (субъектов) РФ, находящимися в соответствующем регионе, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, а также вступивших в законную силу решений суда.

7. Вносил Президенту РФ предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъекта (субъектов) РФ, находящихся в соответствующем регионе, в случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

8. Вносил в законодательный орган (законодательные органы) государственной власти субъекта (субъектов) РФ, находящийся (находящиеся) в соответствующем регионе, представления в случае противоречия принятых им (ими) нормативных правовых актов Конституции РФ, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента РФ, постановлениям и распоряжениям Правительства РФ.

9. Вносил Президенту РФ предложения об обращении в Конституционный Суд РФ в случае несоответствия Конституции РФ конституции (конституций), устава (уставов), а также законов и иных нормативных правовых актов субъекта (субъектов) РФ, находящегося (находящихся) в соответствующем регионе.

10. Участвовал по поручению Президента РФ в согласительных процедурах, проводимых главой государства, для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта (субъектов) РФ, а также между органами государственной власти субъекта (субъектов) РФ, находящимися в соответствующем регионе.

11. Принимал участие в подготовке проектов договоров (соглашений) о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта (субъектов) РФ, находящимися в соответствующем регионе, а также проектов указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ по вопросам, касающимся данного региона.

Согласно п. 6 анализируемого Положения, *«полномочный представитель не вправе вмешиваться в оперативную деятельность органов исполнительной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, органов местного самоуправления, учреждений и организаций, находящихся в соответствующем регионе».*

Комментируя подписание Президентом РФ Положения о полномочном представителе, начальник Управления Президента РФ по координации деятельности полномочных представителей А. Федоров, в частности, отмечал: *«Его принятие вызвано прежде всего необходимостью приведения нормативных документов, регулирующих деятельность полномочных представителей, в соответствие с указами Президента РФ “О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы”, “О мерах по совершенствованию структуры Администрации Президента РФ”, “Об утверждении Положения об Администрации Президента РФ”, другими правовыми актами».* И далее: *«Указ должен обеспечить более четкое взаимодействие центра и регионов по трем важнейшим направлениям... Во-первых, ужесточить контроль за исполнением федерального бюджета. Во-вторых, упорядочить исполнение федеральной собственности в субъектах федерации. И в-третьих, содействовать укреплению кадров федеральных органов исполнительной власти в субъектах федерации»¹.*

Исследование и сравнительный анализ функций полномочного представителя Президента РФ в регионе и функций структурных подразделений Администрации Президента РФ показывает, что функции

¹ Российская газета. 1997. 16 июля. С. 4.

полномочного представителя пересекались с функциями других структурных подразделений, например с функциями Главного контрольного управления и Территориального управления Президента РФ¹.

Некоторые авторы критически оценивали институт полномочных представителей тех лет². Они считали, что функции и полномочия представителей Президента РФ не могут выходить за рамки надзора, анализа, координации в процессе реализации законодательства РФ. Эти должностные лица, отмечали критики, не могли быть уполномочены принимать какие-либо решения или высказывать суждения от имени Президента РФ, так как Конституция РФ не предусматривает возможности передачи полномочий главы государства каким-либо иным структурам власти. Более того, объем полномочий, возложенных на полномочных представителей в регионах, был, как указывалось, слишком велик, чтобы совмещать их все в одном лице, поэтому они считали необходимым сократить объем задач полномочных представителей Президента РФ³. По указанным причинам предлагалось вообще ликвидировать данный институт⁴.

Наше мнение совпадает, в основном, с мнением многих авторов, которые уже в тот период высказывали обоснованное сомнение в необходимости института представителей Президента РФ, тем более с весьма широкими полномочиями. Настороженно, как показывает анализ периодической и другой литературы тех лет, восприняли укрепление института полномочных представителей губернаторы, справедливо считающие, что установление такого института власти нельзя просто назвать «государевым оком», в этом проявлялось, прежде всего, недоверие Президента РФ и его Администрации к руководителям субъектов федерации.

Точкой отсчета новейшего реформирования властной вертикали в России явился указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» (с изменениями от 21 июня, 9 сентября 2000 г., 30 января 2001 г.)⁵.

Этот акт нельзя, конечно, рассматривать изолированно от последующих президентских инициатив, нормативно-правовых актов, оформивших дальнейший ход реформы⁶.

¹ Сахле М. А. Организационные формы... С. 71.

² См.: Бачило И. Л., Мелюхин И. С. и др. О концепции развития системы исполнительной власти в Российской Федерации // Государство и право. 1996. № 8. С. 11; Елисейев Б. Н. Система органов государственной власти в современной России. М., 1997. С. 130–134.

³ Сахле М. А. Организационные формы...

⁴ Елисейев Б. Н. Система... С. 248.

⁵ Собрание законодательства РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

⁶ См., напр.: Безруков А. В. Проблемы... С. 113–114; Он же. Усиление централизации: совершенствование или разрушение российского федерализма? // Журнал российского права. 2001. № 12. С. 28–29.

Вторым шагом в этом направлении явилось внесение главой государства в Государственную Думу пакета законопроектов, изменяющих порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ; предусматривающих введение порядка отстранения от должности руководителей регионов и роспуска законодательных органов субъектов РФ, принимающих акты, идущие вразрез с федеральными законами; наделяющих главу региона правом отстранения от должности нижестоящих глав местного самоуправления. И такие законы уже приняты¹.

В соответствии с Перечнем федеральных округов, утвержденным указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (с изменениями от 21 июня 2000 г.), Россия поделена на семь федеральных округов, каждый из которых охватывает территорию нескольких субъектов Российской Федерации. Назовем их:

1. Центральный федеральный округ. В него входят: Белгородская область, Брянская область, Владимирская область, Воронежская область, Ивановская область, Калужская область, Костромская область, Курская область, Липецкая область, Московская область, Орловская область, Рязанская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тверская область, Тульская область, Ярославская область, г. Москва.

Центр федерального округа — г. Москва.

2. Северо-Западный федеральный округ. Включает в себя следующие субъекты Российской Федерации: Республика Карелия, Республика Коми, Архангельская область, Вологодская область, Калининградская область, Ленинградская область, Мурманская область, Новгородская область, Псковская область, г. Санкт-Петербург, Ненецкий автономный округ.

Центр федерального округа — г. Санкт-Петербург.

3. Южный федеральный округ. Его составляют: Республика Адыгея (Адыгея), Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия — Алания, Чеченская Республика, Краснодарский край, Ставропольский край, Астраханская область, Волгоградская область, Ростовская область.

Центр федерального округа — г. Ростов-на-Дону.

4. Приволжский федеральный округ. В него входят: Республика Башкортостан, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Респуб-

¹ См.: *Федеральный закон от 29 июля 2000 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»* // СЗ РФ. 2000. № 31. Ст. 3205; *Федеральный закон от 4 августа 2000 г. № 107-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3330; *Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»* // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3336.

лика Татарстан (Татарстан), Удмуртская Республика, Чувашская Республика — Чаваш республики, Кировская область, Нижегородская область, Оренбургская область, Пензенская область, Пермская область, Самарская область, Саратовская область, Ульяновская область, Коми-Пермяцкий автономный округ.

Центр федерального округа — г. Нижний Новгород.

5. Уральский федеральный округ. Его составляют: Курганская область, Свердловская область, Тюменская область, Челябинская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Центр федерального округа — г. Екатеринбург.

6. Сибирский федеральный округ. Объединяет территории таких субъектов Российской Федерации, как Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Тыва, Республика Хакасия, Алтайский край, Красноярский край, Иркутская область, Кемеровская область, Новосибирская область, Омская область, Томская область, Читинская область, Агинский Бурятский автономный округ, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ, Эвенкийский автономный округ.

Центр федерального округа — г. Новосибирск.

7. Дальневосточный федеральный округ. Его составляют: Республика Саха (Якутия), Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Камчатская область, Магаданская область, Сахалинская область, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ, Чукотский автономный округ.

Центр федерального округа — г. Хабаровск.

1.2. Правовой статус института полномочных представителей Президента

Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» активно и достаточно эмоционально прокомментировали все ведущие средства массовой информации как начало коренных изменений в федеративном устройстве России¹.

Появились высказывания авторитетных ученых о том, что создание федеральных округов существенно изменяет характер федеративных отношений в России².

Попытаемся и мы изложить свое видение данной ситуации и дать ей правовую оценку.

¹ См., напр.: Лысенко В. Н. История повторяется трижды // Российская газета. 2000. 16 мая. С. 1, 4.

² См., в частности: *Федерализм: Теория, институты, отношения: (Сравнительно-правовое исследование)* / Отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 2001. С. 79–80.

Прежде всего отметим, что *федеральные округа* имеются и в других федеративных государствах (США, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Мексика, Нигерия и др.). Однако при этом федеральный округ, как правило, в государстве один и представляет собой столицу с прилегающими окрестностями. В некоторых федерациях (Аргентина, Венесуэла и др.) эти единицы так и называются — федеральный (столичный) округ.

Федеральный округ наряду с другими территориальными образованиями (федеральными территориями, федеральными владениями, ассоциированными государствами, резервациями) является составной частью государства, хотя и с особым статусом, что обусловлено политическим значением столицы. Есть государства, где федеральный округ имеет даже свое представительство в парламенте (в одной из его палат), правда, неравное по сравнению с другими субъектами федерации (США, Нигерия, Пакистан), а в Бразилии, например, федеральный округ представлен в сенате так же, как и каждый штат. Таким образом, во всех федеративных государствах, имеющих федеральный округ, он является *субъектом внутрифедеративных отношений с особым статусом*.

Есть государства (причем не только федеративные), в которых создаются особые округа в зависимости от специфики объекта управления — военные, почтовые, образовательные, судебные, пожарные, экологические, кадастровые, регистрационные и т. п. Однако такие особые округа не становятся самостоятельными административно-территориальными единицами, субъектами внутригосударственных отношений. Более того, будучи образованными в границах, не совпадающих с административно-территориальными, такие округа «стягивают» государство, способствуют укреплению его территориального единства.

Очевидно, что образованные в России федеральные округа по своей сути не соответствуют ни первому, ни второму подходу, сложившимся в мировой практике. Они *не изменяют федеративно-территориальное устройство России* (да это и невозможно, согласно Конституции РФ, осуществить президентским указом)¹.

Не вполне удачным, видимо, следует признать и сам термин «*федеральный округ*». При употреблении терминов «*федеральная конституция*», «*федеральный центр*», «*федеральный суд*», «*федеральное правительство*», «*федеральное законодательство*» и т. п. в понятие «*федеральный*» вкладывают несколько иное содержание, имея в виду прежде всего то обстоятельство, что Россия — федеративное государство, и в данном случае подобные термины вполне логично допустимы.

Кроме того, само по себе обозначение группы субъектов федерации наименованием «*федеральный округ*» неправомерно еще и потому, что в Конституции РФ отсутствует норма, указывающая на такой тип субъек-

¹ Безруков А. В. Проблемы... С. 112–113; Он же. Усиление... С. 27; Некрасов С. И. Федеральные округа — новое звено в вертикали российской власти // Журнал российского права. 2001. № 11. С. 19, 24.

та федерации и позволяющая произвольное объединение ряда субъектов федерации в единый, да еще с таким названием, как «федеральный округ», какие бы благие намерения при этом ни преследовались.

Кстати, мы с уверенностью можем констатировать явный правовой прецедент: *в России за период с мая 2000 г. сформировались у нас на глазах семь полноправных (и даже более полноправных через институт полномочных представителей Президента РФ) субъектов Российской Федерации*, обладающих практически в полном объеме всеми характерными признаками, руководители которых входят в Совет безопасности при Президенте РФ и могут регулярно, не менее одного раза в месяц, встречаться с главой государства, обсуждать с ним проблемы территорий, входящих в соответствующий федеральный округ, в отличие от губернаторов, не имеющих уже такой возможности. Думается, изложенная выше ситуация и прогнозируемые последствия такого подхода к государственному устройству и управлению в России не нуждаются в особенных комментариях.

В связи с тем, что основное предназначение новых должностных лиц Администрации Президента РФ сохранилось как «*обеспечение реализации Президентом Российской Федерации своих конституционных полномочий*», полагаем, можно было сохранить и прежнее название данного института — «*полномочный представитель Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации*», тем более что уже была практика назначения представителей Президента для реализации его полномочий в группе субъектов РФ одновременно¹.

Основы *правового статуса* полномочного представителя Президента в федеральном округе закреплены пунктами 1 и 2 Положения о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе, утвержденного указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе».

Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе (далее именуется «полномочный представитель») является должностным лицом, представляющим Президента Российской Федерации в пределах соответствующего федерального округа и обеспечивающим реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа.

Полномочный представитель назначается на должность и освобождается от нее Президентом Российской Федерации по представлению Руководителя Администрации Президента Российской Федерации. Полномочный представитель является федеральным государственным служащим и входит в состав Администрации Президента Российской Федерации. Полномочный представитель непосредственно подчиняется Президенту Российской Федерации и подотчетен ему. Полномочный

¹ Некрасов С. И. Федеральные округа...

представитель назначается на должность на срок, определяемый Президентом Российской Федерации, но не превышающий срока исполнения Президентом Российской Федерации своих полномочий.

Согласно п. 5 Положения, основными задачами полномочного представителя являются:

1. Организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации.

2. Организация контроля над исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти.

3. Обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации.

4. Представление Президенту Российской Федерации регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту Российской Федерации соответствующих предложений.

Полномочный представитель в целях решения возложенных на него задач осуществляет, в частности, следующие функции (п. 6 Положения):

1. Обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе.

2. Организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями.

3. Разрабатывает совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации программы социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа.

4. Согласовывает кандидатуры для назначения на должности федеральных государственных служащих и кандидатуры для назначения на иные должности в пределах федерального округа, если назначение на эти должности осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации или федеральными органами исполнительной власти.

5. Организует контроль над исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, реализацией федеральных программ в федеральном округе.

6. Согласовывает проекты решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта Российской Федерации, находящегося в пределах этого округа.

7. Принимает участие в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа.

8. Организует по поручению Президента Российской Федерации проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящимися в пределах федерального округа.

9. Вносит Президенту Российской Федерации предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

10. Взаимодействует с Главным контрольным управлением Президента Российской Федерации и органами прокуратуры Российской Федерации при организации проверок исполнения в федеральном округе федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации.

Нельзя не отметить, что Положение о полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе повторило большинство позиций, содержащихся в характеристике прежних институтов представителей Президента РФ в субъектах РФ (первоначально их было назначено 14), а позднее — в регионах РФ (76).

Вместе с тем можно однозначно утверждать, что статус новых представителей Президента значительно выше. Это просматривается даже в формулировках функций и полномочий представителей: такие обороты, как «координирует», «согласовывает», «принимает участие», «содействует исполнению», «вносит предложения» и т. п. в новом Положении заменены на «обеспечивает реализацию», «организует контроль», «разрабатывает», «организует взаимодействие» и т. д.

Если ранее полномочный представитель осуществлял взаимодействие главным образом в системе «органов исполнительной власти», то сейчас на него возложена задача организации и поддержания такого взаимодействия с «органами государственной власти».

Согласно п. 7 Положения, полномочный представитель имеет право, в частности:

1) запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от самостоятельных подразделений Администрации Президента Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, а также от органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, находящихся в пределах соответствующего федерального округа, и от должностных лиц;

2) направлять своих заместителей и сотрудников своего аппарата для участия в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа;

3) организовывать в пределах своей компетенции проверки исполнения указов и распоряжений Президента Российской Федерации, а также хода реализации федеральных программ, использования федерального имущества и средств федерального бюджета в федеральном округе;

4) привлекать сотрудников Главного контрольного управления Президента Российской Федерации, а в необходимых случаях и сотрудников федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов к проведению проверок, анализу состояния дел в организациях, находящихся в пределах федерального округа;

5) образовывать совещательные и консультативные органы.

Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе получил право беспрепятственного доступа при исполнении должностных обязанностей в любые организации, находящиеся в пределах соответствующего округа (п. 8 Положения), тогда как раньше полномочный представитель Президента в регионе обладал таким правом только в отношении государственных и муниципальных учреждений и организаций.

Из нового Положения убрали запрет на вмешательство в оперативную деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, учреждений и организаций на территории соответствующего региона.

Существенны полномочия представителей Президента и в кадровых вопросах: на них возложена задача обеспечения реализации в округе кадровой политики Президента РФ, анализа состояния кадровой обеспеченности в правоохранительных органах в округе и выработки соответствующих предложений Президенту РФ.

Полномочный представитель Президента в федеральном округе сегодня, согласно п. 11 Положения, сам формирует свой аппарат (ранее соответствующие кадровые назначения осуществлялись руководителем президентской администрации).

Нельзя, однако, утверждать, что прежние представители Президента в регионе вообще не обладали полномочиями в области кадровой политики. В частности, руководитель государственной инспекции труда в субъекте РФ назначался на должность и освобождался от нее Минтруда России по согласованию, в том числе, и с полномочным представителем Президента РФ в соответствующем регионе¹.

¹ См. п. 4.4. приказа Министерства труда и социального развития РФ от 29 февраля 2000 г. № 65 «Об утверждении Положения о государственной инспекции труда в субъекте Российской Федерации» // Бюл. нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2000. № 15.

Согласно Указу Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849, бывшие окружные инспекции Главного контрольного управления включены в состав аппаратов полномочных представителей Президента в федеральных округах (п. 10).

Главному контрольному управлению в отношении окружных инспекций определена функция осуществления методического руководства по вопросам организации контроля над исполнением нормативных правовых актов.

Таким образом, в компетенции инспекций в основном сохранены функции осуществления контроля над исполнением федеральных законов, указов, распоряжений, поручений, посланий Президента, а также других нормативных правовых актов — как федеральных, так и региональных¹.

Сегодня реальная ситуация такова, что при полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах создаются достаточно самостоятельные управленческие структуры с мощным административным ресурсом, по своим функциям напоминающие в какой-то степени «*окружные правительства*»².

Несмотря на огромный объем функций полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе (глава 3 Положения о полномочном представителе Президента РФ в регионе РФ), **на практике он обладает лишь несколькими реальными механизмами контроля деятельности территориальных органов исполнительной власти: участвует в работе региональных коллегий органов исполнительной власти и согласовывает кандидатуры для назначения на должность руководителя территориальных органов исполнительной власти, а также согласовывает направляемые в федеральные органы исполнительной власти представления о награждении государственными наградами, объявлении почетных званий и организует контроль над исполнением федеральных законов и иного федерального законодательства.**

В Положении о полномочном представителе (п. 10) определено, что в состав аппарата полномочных представителей входят созданные окружные инспекции Главного контрольного управления Президента РФ, методическое руководство которыми осуществляет Главное контрольное управление.

Контрольные функции полномочного представителя Президента в федеральном округе (контроль соответствия нормативных правовых актов субъектов федерации федеральному законодательству) также недостаточно регламентированы в законодательстве РФ и во многом пересекаются с функциями иных органов государственной власти (например, организация контроля над исполнением федерального законодательства отнесена к функциям правоохранительных органов).

¹ Тарасов А. М. Региональный президентский контроль... С. 43.

² Некрасов С. И. Федеральные округа... С. 22.

Поэтому функции полномочного представителя должны были бы получить более четкую правовую регламентацию на более высоком юридическом уровне — в специальном федеральном законе¹.

Кроме того, законодательством не урегулирован вопрос о том, на каких условиях осуществляется взаимодействие полномочного представителя Президента в федеральном округе РФ с органами исполнительной власти субъекта РФ, а также органами местного самоуправления. Нормы указанного Положения в этой части представляются недостаточными².

Показательно, что наиболее зримыми и активно обсуждаемыми являются не количественные и даже не качественные изменения собственно аппаратов полномочных представителей, а изменения в структуре федеральных органов исполнительной власти с привязкой ее к схеме федеральных округов.

1.3. Федеральные округа как элемент системы российского федерализма

После своего создания федеральные округа вступили в период динамичного развития, который характеризуется прежде всего ростом полномочий и контрольных функций федеральных округов по отношению к субъектам РФ и федеральным органам на их территории.

Весьма активно формируются окружные структуры правоохранительных органов, причем достаточно самостоятельные, выполняющие не только контрольные функции.

В системе прокуратуры России соответствующие реформы были оформлены приказом Генеральной прокуратуры РФ от 5 июня 2000 г. № 98 «Об образовании управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах»³. Управления Генеральной прокуратуры в федеральных округах, согласно п. 4 Приказа, осуществляют: координацию деятельности всех правоохранительных органов, находящихся в пределах федерального округа, по борьбе с преступностью; надзор за исполнением законов федеральными органами, находящимися в пределах федерального округа, органами контроля, их должностными лицами; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами, органами контроля, их должностными лицами; надзор за исполнением законов федеральными органами в округах, осуществляющими предварительное следствие, дозна-

¹ Безруков А. В. Проблемы... С. 115. О такой необходимости говорили еще применительно к статусу полномочного представителя Президента РФ в регионе. См.: Сахла М. А. Организационные формы... С. 71.

² Безруков А. В. Проблемы... С. 115; Михеева И. В. Правовое обеспечение экономики регионов // Журнал российского права. 2001. № 2. С. 53.

³ Справочная правовая система «Гарант» (текст приказа официально опубликован не был).

ние и оперативно-розыскную деятельность, а также региональными управлениями по борьбе с организованной преступностью, региональными отделами следственного комитета при Министерстве внутренних дел РФ; расследование уголовных дел о наиболее опасных и общественно значимых преступлениях. При этом, как сказано в п. 5 данного Приказа, следует исходить из того, что при выполнении возложенных функций управления Генеральной прокуратуры не подменяют прокуратуры субъектов Российской Федерации, а взаимодействуют с ними и вправе вмешиваться в их деятельность только тогда, когда для устранения нарушений законности полномочий прокурора субъекта федерации недостаточно либо имеются иные причины и обстоятельства.

В нынешних условиях воздействовать на организованную преступность, имеющую, как правило, межтерриториальный характер, можно только посредством хорошо спланированных совместных мероприятий различными правоохранительными органами по нескольким регионам одновременно. И, как отмечают специалисты, на практике уже установились прочные связи по взаимодействию управления Генеральной прокуратуры РФ в федеральном округе с аппаратом полномочного представителя Президента РФ, определена система сбора, анализа и взаимного обмена информацией. Проводятся совместные координационные совещания по наиболее значимым вопросам. Этот сложный процесс, безусловно, не обходится без проблем. Во избежание взаимного дублирования, нерационального использования сил и возможностей следует более четко разграничить компетенцию правоохранительных органов различных уровней в процессе координации деятельности по борьбе с преступностью, круг ее участников на уровне федерального округа и субъекта федерации, определить приоритетные направления, формы и методы координации¹.

Очередным шагом в укреплении вертикали власти явилось создание в 2000 г. окружных подразделений органов *Министерства внутренних дел РФ* в федеральных округах². Далее, в соответствии с Указом Президента от 4 июня 2001 г.³, руководители окружных подразделений МВД России — руководители главных управлений по федеральным округам — начали назначаться главой государства по представлению министра внутренних дел.

¹ Капитонова Ю. В. Федеральный округ: Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью // Журнал российского права. 2002. № 1. С. 67, 69.

² Указ Президента РФ от 31 июля 2000 г. № 1415 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (в редакции от 24 ноября 2000 г.) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3342. Данный указ был отменен указом Президента РФ от 4 июня 2001 г. № 644 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 24. Ст. 2416.

³ Указ Президента РФ от 4 июня 2001 г. № 644 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Справочная правовая система «Гарант» (текст указа официально опубликован не был).

Необходимо отметить, что в федеральных округах создаются органы не только Министерства внутренних дел РФ и прокуратуры, но и юстиции, налоговой инспекции, налоговой полиции и др.

Однако здесь есть особенность: данное полномочие Президента РФ не вытекает из главы 4 Конституции РФ, поскольку назначение руководителей органов Министерства внутренних дел РФ входит в компетенцию министра внутренних дел России с согласия руководителей соответствующих субъектов федерации. Следовательно, весьма сомнительна, как отмечается в литературе, его (полномочия) *конституционность*¹.

Полагаем, следует особо подчеркнуть, что подобные действия выстраивают жесткую вертикаль прежде всего системы правоохранительных органов, в том числе Министерства внутренних дел.

Приказом директора *Федеральной службы налоговой полиции РФ* созданы семь главных управлений службы по федеральным округам; аналогичные окружные управления образованы в системе *Министерства юстиции РФ*; введены должности помощников директора *Федеральной пограничной службы РФ* с размещением в центрах федеральных округов.

Остается только надеяться, что создание дополнительных структур приведет к укреплению правопорядка в стране и усилению правовой защищенности российских граждан.

В соответствии с размещением полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах стали переориентироваться структуры и иных («несиловых») федеральных органов исполнительной власти, например Министерства природных ресурсов РФ².

Значимым шагом в проводимой Президентом РФ реформе было принятие постановления Правительства РФ от 12 августа 2000 г. № 592 «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»³. Этот акт вводил некоторую упорядоченность по линии взаимодействия «полномочные представители Президента РФ в федеральных округах — федеральные органы исполнительной власти» и был призван придать системность уже сложившимся тенденциям в концентрации государственной власти в федеральных округах и в стране в целом.

Прежде всего, данное постановление касается отношений «полномочный представитель Президента РФ — Правительство РФ». Так,

¹ См.: Безруков А. В. Усиление... С. 30.

² Распоряжение Министерства природных ресурсов РФ от 13 июля 2000 г. № 85-р «О выполнении поручения Правительства РФ № МК-П17-18962» // Справочная правовая система «Гарант» (текст распоряжения официально опубликован не был).

³ Собрание законодательства РФ. 2000. № 34. Ст. 3473.

согласно документу, «во исполнение указа Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 “О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе”... и в целях обеспечения взаимодействия с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах» Правительство РФ *«считает целесообразным»:*

- приглашать полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах на заседания Правительства РФ с правом совещательного голоса, а также на заседания создаваемых Правительством РФ комиссий и советов, проводимые Председателем Правительства РФ и его заместителями совещания по вопросам, затрагивающим интересы соответствующих федеральных округов;

- по обращениям полномочных представителей в пределах полномочий Правительства РФ, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, разрешать споры и устранять разногласия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, создавать для этого согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон с участием работников аппаратов полномочных представителей (п. 1).

Кроме того, указанное постановление выстраивает отношения *«полномочный представитель Президента РФ — федеральные министерства, государственные комитеты РФ, федеральные комиссии РФ и т. п.»* Так, п. 5 данного акта обязывает руководителей федеральных органов исполнительной власти, в частности:

- определить в составе центральных аппаратов структурные подразделения, ответственные за координацию взаимодействия федерального органа исполнительной власти и его территориальных органов с полномочными представителями;

- осуществить при необходимости в пределах установленных численности и фонда оплаты труда работников перемещение территориальных органов, имея в виду согласование их местоположения со схемой размещения полномочных представителей, определить территориальные органы, ответственные за обеспечение взаимодействия с полномочными представителями, возложив на них сводно-аналитические, информационные и контрольные функции и сформировав в них соответствующие структурные подразделения;

- по запросам и в инициативном порядке в пределах своей компетенции представлять полномочным представителям информацию о фактах нарушений органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации для принятия соответствующих мер, а также информацию о ходе реализации федеральных программ в соответствующем федеральном округе;

- согласовывать с полномочными представителями в установленном законодательством Российской Федерации порядке кандидатуры для назначения на должности федеральных государственных служащих и на иные должности в пределах федеральных округов, если назначение на эти должности осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации или федеральными органами исполнительной власти;

- обеспечить постоянный контроль и плановую периодическую проверку деятельности территориальных органов и других территориальных структур федеральных органов исполнительной власти в федеральных округах, в том числе по взаимодействию с полномочными представителями.

Пунктом 6 анализируемого Постановления Правительства РФ утверждена схема взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах и размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Согласно схеме указанные органы поделены на *три категории*, каждая из которых призвана играть определенную роль во взаимодействии, используя соответствующие средства.

Первая группа — это федеральные органы исполнительной власти, имеющие территориальные органы межрегионального уровня, наделенные правоприменительными функциями и полномочиями по управлению деятельностью нижестоящих территориальных структур этих органов. Указанные территориальные органы *обеспечивают взаимодействие с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах*. К ним отнесены: *Государственный таможенный комитет РФ и Министерство природных ресурсов РФ*¹.

Вторая группа — это федеральные органы исполнительной власти, имеющие территориальные органы межрегионального и иного уровня, которые размещаются во всех центрах или в части центров федеральных округов. На указанные территориальные органы возлагаются *сводно-аналитические, информационные, контрольные функции и ответственность за обеспечение взаимодействия с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах*. К ним отнесены, в частности: *Министерство РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, Министерство РФ по налогам и сборам, Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики РФ, Министерство труда и социального развития РФ, Министерство финансов РФ (органы страхового надзора), Феде-*

¹ См., напр.: Приказ Государственного таможенного комитета РФ от 14 августа 2000 г. № 712 «Об установлении порядка взаимодействия с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах» // Справочная правовая система «Гарант» (текст приказа официально опубликован не был).

*ральная комиссия по рынку ценных бумаг, Федеральный горный и промышленный надзор России*¹.

Третья группа (самая многочисленная) — это федеральные органы исполнительной власти, территориальные органы которых имеют обособленную сферу ведения, а также федеральные органы исполнительной власти, не имеющие территориальных органов. Взаимодействие этих федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах осуществляется *на уровне подразделений центральных аппаратов и руководства органов*. К ним относятся, в частности: *Министерство здравоохранения РФ, Министерство имущественных отношений РФ, Министерство образования РФ, Министерство промышленности, науки и технологий РФ, Министерство путей сообщения РФ, Министерство РФ по связи и информатизации, Министерство сельского хозяйства РФ, Министерство финансов РФ (органы федерального казначейства и контрольно-ревизионные управления), Министерство экономического развития и торговли РФ, Государственный комитет РФ по стандартизации и метрологии, Государственный комитет РФ по статистике, Государственный комитет РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу, Федеральная энергетическая комиссия РФ*².

¹ См., напр.: *Распоряжение* Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг от 21 сентября 2000 г. № 804-р «Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, на территории которых осуществляют деятельность региональные отделения ФКЦБ России, и о взаимодействии ФКЦБ России с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах» // *Вестн. Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг*. 2000. № 10; *Приказ* Министерства РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства от 9 октября 2000 г. № 749 «О взаимодействии МАП России с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах» // *Справочная правовая система «Гарант»* (текст приказа официально опубликован не был); *Приказ* Федерального горного и промышленного надзора России от 18 марта 2002 г. № 37 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Госгортехнадзора России и Типового положения о территориальном органе Госгортехнадзора России, ответственном за обеспечение взаимодействия с полномочным представителем Президента Российской Федерации в федеральном округе» // *Бюл. нормативных актов федеральных органов исполнительной власти*. 2002. № 17.

² См., напр.: *Приказ* Государственного комитета РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 6 сентября 2000 г. № 202 «О взаимодействии Госстроя России с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах» // *Бюл. Строительной Техники*. 2000. № 12; *Приказ* Министерства сельского хозяйства РФ от 13 сентября 2000 г. № 756 «О взаимодействии с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах» // *Справочная правовая система «Гарант»* (текст приказа официально опубликован не был); *Приказ* Министерства РФ по связи и информатизации от 18 октября 2000 г. № 176 «О взаимодействии Министерства Российской Федерации по связи и информатизации с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах» // *Справочная правовая система «Гарант»* (текст приказа официально опубликован не был); *Приказ* Министерства образования РФ от 5 января 2001 г. № 52 «О взаимодействии Министерства образования Российской Федерации с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах» // *Справочная правовая система «Гарант»* (текст приказа официально опубликован не был).

Если рассматривать изменение территориальных структур федеральных органов исполнительной власти, непосредственно не подчиненных президентам, губернаторам субъектов РФ (управление Министерства РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, региональное отделение Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг, управление Министерства РФ по налогам и сборам и мн. др.), как придание им системности и стройности, то проводимые реформы, как считают некоторые авторы, следует признать необходимыми¹.

Но в настоящее время формирование управленческих структур в семи федеральных округах порождает немало проблем. С одной стороны, легче осуществлять координацию деятельности территориальных органов федеральных министерств и ведомств и их связей с органами субъектов РФ, с другой — предстоит поиск форм экономической деятельности в рамках такого региона или округа. Потребуется новые программы для объединения ресурсов субъектов федерации, нестандартные решения². То, что не смогли сделать за предыдущие годы ассоциации экономического взаимодействия субъектов РФ, сегодня пытаются делать представители Президента. Для этого разрабатываются стратегии, концепции, программы социально-экономического развития федеральных округов. На сегодняшний день большинство таких программ готовы, а Программа «Северный Кавказ» уже утверждена Правительством РФ и начала действовать с 2002 г.

Таким образом, если ранее представители Президента РФ в субъектах РФ или регионах слабо взаимодействовали с федеральными органами исполнительной власти и их основной задачей было обеспечить, облегчить общение Президента РФ с соответствующим субъектом РФ, регионом (а для ее решения было достаточно поддержки Администрации Президента РФ), то полномочные представители Президента РФ в федеральных округах взаимодействуют с федеральными органами исполнительной власти достаточно активно. Это показательно и свидетельствует об изменившейся роли данного института: его значение теперь не только чисто представительское, но и исполнительно-распорядительное и он призван быть особым, дополнительным звеном в вертикали федеральной исполнительной власти. Полномочные представители Президента взаимодействуют как с Правительством РФ, так и с соответствующими министерствами, государственными комитетами РФ, федеральными комиссиями России и т. п., что естественно требует и нормативно-правового оформления.

В качестве совещательного органа при полномочных представителях, по всей видимости, продолжают функционирование реорганизован-

¹ Михеева И. В. Правовое обеспечение... С. 52.

² Там же. С. 53.

ные региональные (окружные) коллегии федеральных органов исполнительной власти¹.

Вместе с тем ни действующая судебная система РФ, ни возможные ее изменения в рамках судебной реформы не предполагают (по крайней мере, в ближайшее время) какой-либо привязки к схеме федеральных округов — границы существующих арбитражных округов и предполагаемых административных округов с границами федеральных округов не совпадают. Организационные же изменения в системе службы судебных приставов, обусловленные схемой федеральных округов, вполне объяснимы, поскольку эта служба структурно входит в состав Министерства юстиции РФ.

Обращает на себя внимание и тенденция реорганизации в связи с образованием федеральных округов не только властных институтов. В частности, создаются окружные средства массовой информации (газеты, журналы, телевизионные каналы) под эгидой Российского информационного центра. В соответствии с указом Президента РФ от 19 сентября 2000 г. № 1671 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 8 мая 1998 года № 511 “О совершенствовании работы государственных электронных средств массовой информации”»² назначение руководителей дочерних предприятий Всероссийской государственной телевизионной и радиовещательной компании сейчас осуществляется по согласованию, в том числе, и с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах.

Мнение автора относительно «нового» института власти, воплощенного в полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах и собственно самом федеральном округе как уже некоем государственно-территориальном образовании, известно, оно изложено выше. Думается, предложенное исследование поможет заинтересованным читателям более обстоятельно вникнуть в данные проблемы и сформировать свое отношение к ним.

1.4. Последние инициативы федерального центра по реформированию властной вертикали в РФ

Один из базовых принципов, предопределяющих конституционную модель российского федерализма, — *равноправие субъектов Российской Федерации*³. Об этом говорят прежде всего п. 1 и 4 ст. 5 Конституции РФ.

¹ Статус указанных коллегий был определен указом Президента РФ от 25 мая 1998 г. № 586 «О региональной коллегии федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2407.

² См.: *Собрание законодательства РФ*. 2000. № 39. Ст. 3855.

³ См.: *Конституция Российской Федерации. Комментарий* / Под общ. ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. М., 1994. С. 72; *Умнова И. А.* Конституционные основы современного российского федерализма: Учеб.-практ. пособие. 2-е изд., испр. и доп. М., 2000. С. 150.

Однако, как неоднократно отмечалось в литературе, и формально-юридически, и фактически субъекты Российской Федерации находятся в неравных правовых условиях, с точки зрения как их государственно-правовой природы, так и правосубъектности, что нельзя признать правильным¹.

При этом в России существует наибольшее число различных видов субъектов федерации: республика, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ — всего 89 субъектов². Некоторые авторы полагают, что в силу наличия у субъектов Российской Федерации различных географических, геополитических, политических, экономических, национально-культурных и иных особенностей они на сегодняшний день объективно не могут обладать равным статусом³. С данным подходом трудно не согласиться.

Здесь необходимо одно замечание методологического характера. Следует различать такие юридические категории, как «*равноправие*» и «*равный правовой статус*». Представляется, что суть конституционного принципа равноправия субъектов РФ с позиций федеративного устройства заключается в *предоставлении равных прав для всех субъектов федерации в реализации своего статуса и равных возможностей в федеральном законодательстве исходя из особенностей того или иного субъекта*⁴.

В то же время партикулярное регулирование федеральными органами законодательной и исполнительной власти экономических льгот, привилегий и преимуществ до сих пор доминирует над законодательной политикой проведения единых подходов в предоставлении преференций для территорий через специально предусмотренные и четко очерченные для этого в федеральном законе формы и процедуры⁵.

Еще более широкая проблема — *договорное регулирование отношений между Российской Федерацией и ее субъектами, приводящее к неравноправию последних*, — неоднократно затрагивалась в специальной литературе⁶.

¹ См.: Аюков М. Сильное государство и социально-политические процессы в регионе // Экономика и управление. 2001. № 1. С. 9; Умнова И. А. Конституционные основы... С. 151; Чиркин В. Е. Новый российский федерализм: стратегия и тактика // Право и политика. 2000. № 12. С. 43.

² Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В. Е. Чиркин. М., 1996. С. 485.

³ Умнова И. А. Конституционные основы... С. 155.

⁴ Там же. С. 155, 156.

⁵ Умнова И. А. Конституционные основы... С. 154.

⁶ См.: Захаров А. А. «Исполнительный федерализм» в современной России // Полис. 2001. № 4. С. 128; Иванов В. В. Проблемы законодательного регулирования внутрифедерального и межрегионального договорного процесса // Российская Федерация и ее субъекты: Проблемы гармонизации отношений: Темат. сб. М., 1998. С. 57; Кухтик С. Н. Сочетание единства и многообразия как содержание нового российского федерализма // Российская Федерация и ее субъекты: Проблемы гармонизации отношений. С. 44; Рудов

Весомой альтернативой такой, далеко не самой лучшей, практике федеративных отношений может стать, на наш взгляд, *только трансформация сложившейся модели политико-территориальной организации в полноценную федерацию с сильным центром, единым экономическим и политическим пространством, равными субъектами федерации, верховенством федеральной конституции и федерального законодательства*. Такая точка зрения, безусловно, доминирует в литературе¹. Кроме того, среди ее сторонников достаточно много специалистов, выступающих за укрупнение субъектов Российской Федерации².

Ряд ученых предлагает создать новую сетку экономического районирования России, включающую несколько экономических районов, которые должны стать субъектами федерации³.

Другой подход предусматривает образование нового структурного уровня между федеральным центром и сегодняшними субъектами Российской Федерации, возможно, на основе существующих ассоциаций экономического взаимодействия субъектов РФ с передачей им части функций федерального центра⁴, возможно, на основе сформированных в 2000 г. федеральных округов⁵. Действительно, число субъектов РФ чрезмерно велико — 89 на 146 млн чел. (в США — 50 на 274 млн, в Бразилии — 28 на 165 млн). Однако следует признать, что 89 субъектов «просто так» нельзя свести к 7 (по числу федеральных округов)⁶.

ский С. В. Внутрифедеральное договорное регулирование и равноправие субъектов Российской Федерации // Российская Федерация и ее субъекты: Проблемы гармонизации отношений. С. 49; *Титова Т. П.* Асимметричность конституционной модели российского федерализма // Российская Федерация и ее субъекты: Проблемы гармонизации отношений. С. 33; *Умнова И. А.* Конституционные основы... С. 156, 157; *Она же.* Развитие федеративных отношений в России: Проблемы и перспективы: (Сквозь призму тенденций федерального и регионального законодательства) // Российская Федерация и ее субъекты: Проблемы гармонизации отношений. С. 13.

¹ *Галкин А. А., Федосов П. А., Валентей С. Д., Соловей В. Д.* Федерализм и публичная сфера в России // Полис. 2001. № 4. С. 153; *Доленко Д. В.* Федерализм в контексте российской модернизации // Регионология. 2001. № 2. С. 20.

² См.: *Доленко Д. В.* Федерализм... С. 26; *Замятин Д. Н., Замятина Н. Ю.* Пространство российского федерализма // Полис. 2000. № 5. С. 104–109; *Хлебников А.* Сколько надо губернаторов // Аргументы и факты. 2000. № 9. С. 5; *Чиркин В. Е.* Новый российский федерализм... С. 45. О том, что территориальное деление несовершенно и оторвано от экономического районирования, специалисты писали еще в 1980-х гг. См.: *Хореев Б. С.* Территориальная организация общества. М., 1981. С. 160–170.

³ *Адамеску А. А.* К совершенствованию территориально-организационной структуры России // Российский экономический журнал. 1993. № 10. С. 60–71; *Кистанов В.* Государственно-территориальное устройство России — на экономическую основу // Экономист. 1993. № 8. С. 56–62; *Воронин В. В., Шишков М. К.* Федеративное устройство России на основе экономического районирования // Регионология. 1998. № 2. С. 47–55.

⁴ *Амелин В.* Вызов мобилизованной этничности. М., 1997. С. 250.

⁵ *Макарьчев А. С.* Федерализм эпохи глобализма: Вызов для региональной России // Полис. 2000. № 5. С. 87–88.

⁶ *Чиркин В. Е.* Новый российский федерализм... С. 48.

Прообразом новых, укрупненных субъектов Российской Федерации многие считали возникшие в начале 1990-х гг. так называемые межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия субъектов РФ, например ассоциации: «Большая Волга», «Сибирское соглашение», «Центральная Россия», «Северный Кавказ» и др. Деятельность в рамках ассоциаций в определенной степени активизирует процесс интеграции между экономическими регионами — ее членами, способствует развитию хозяйства. В общих чертах деятельность таких ассоциаций регулируется федеральным законом от 17 декабря 1999 г. № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации»¹, который, в отличие от президентского Указа об образовании федеральных округов, не вызвал сколько-нибудь активного обсуждения в силу крайней скупости содержания норм, призванных закрепить статус этих весьма важных внутригосударственных объединений².

В рассматриваемом аспекте обращает на себя внимание тот факт, что федеральные округа образованы не на базе межрегиональных ассоциаций (хотя одной из функций полномочных представителей является разработка совместно с ассоциациями программ социально-экономического развития территорий в пределах округа). Отдельные авторы высказали негативное отношение к этому факту, по их мнению, федеральная власть слишком увлеклась идеей своего укрепления, своей самодостаточности, что «привело к несовпадению новой “нарезки” на федеральные округа и тех экономических макрорегионов, которые начали складываться в виде межрегиональных ассоциаций»³.

Практика показывает, что ассоциации экономического взаимодействия субъектов РФ являются довольно эффективными формами региональной интеграции. С одной стороны, в их рамках созданы органы и структуры по определенным направлениям деятельности, разработаны и реализуются межрегиональные экономические проекты, с другой — эти ассоциации адаптируются к меняющейся вертикали исполнительной власти. В последние годы значение данных ассоциаций все более возрастало, так, в 1998–1999 гг. их руководители даже принимали участие в работе Правительства РФ с правом совещательного голоса. Поэтому главное сейчас — найти новое место ассоциаций экономического взаимодействия субъектов РФ в управлении экономикой⁴.

Высказывается также идея федеративного устройства на основе «земель», крупных регионов, выделенных как по экономико-географи-

¹ См.: *Собрание законодательства РФ*. 1999. № 51. Ст. 6286.

² *Некрасов С. И.* Федеральные округа... С. 22.

³ *Макарычев А. С.* Федерализм... С. 88.

⁴ *Михеева И. В.* Правовое обеспечение... С. 59; *Некрасов С. И.* Федеральные округа... С. 23.

ческому, так и по национально-культурному принципу¹. Последний подход представляется наиболее гибким, адекватным сложившимся в России внутригосударственным отношениям. Да и в мировых масштабах процессы развития федерализма в последние десятилетия показали, что ни территориальный, ни национально-территориальный подход к созданию федерации нельзя абсолютизировать, каждый из них имеет свои плюсы и минусы, каждый может быть применен с учетом конкретной ситуации².

Реформы по укреплению вертикали государственной власти, начатые В. В. Путиным, восприняли в стране по-разному. Взгляды специалистов на соответствующие модернизации противоречивы, полярны и зависят, как правило, от их личных идеалов³. Некоторые авторы увидели в реформах Президента РФ тенденцию к унификации (признавая ее положительные стороны для современной России)⁴. Другими создание семи федеральных округов рассматривается как «*унитаристская надстройка над федерацией*», которая «*фактически превращается в местное самоуправление с элементами областной автономии внутри унитарного государства*»⁵. Нельзя не сказать и о резко негативной оценке современных реформ по укреплению государства в России; в частности, утверждается следующее: «*Это не развитие демократии, не продолжение модернизационных процессов, а форсированная централизация власти вне рамок Конституции и политической практики регионов*»⁶.

Более взвешенной представляется трактовка анализируемых реформ как попытки некой модернизации региональной политики, сущность которой составляет процесс гармонизации федеративных отношений⁷. Тем не менее, несмотря на известный позитивный для укрепления современного федерализма момент, «*таких — чисто организационных мер явно недостаточно*», так как «*сами по себе они не способ-*

¹ Кокотов А. Н. Об идеальной и реальной формах государственного устройства России // Российский юридический журнал. 1995. № 3 (7). С. 53; Чиркин В. Е. Новый российский федерализм... С. 48.

² Сравнительное конституционное право. С. 481.

³ Медушевский А. Н. От договорного федерализма... С. 31.

⁴ Перов Н. Федерализм по-русски // Pro et contra. 2000. Т. 5, № 1. С. 1; Моммен А. Заявка Путина на власть: Конец российского федерализма? // Полис. 2000. № 5. С. 76.

⁵ Zubov A. B. Унитаризм или федерализм. К вопросу о будущей организации государственного пространства России // Полис. 2000. № 5. С. 32.

⁶ Аюков М. Сильное государство и социально-политические процессы в регионе // Экономика и управление. 2001. № 1. С. 14. См. также: Валентей С. Что сменит российский псевдофедерализм? // Федерализм. 2001. № 1. С. 8; Хакимов Р. Федерализм в России: Выбор пути // Экономика и управление. 2001. № 1. С. 16.

⁷ Бутылин В. Н. Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод граждан // Журнал российского права. 2001. № 12. С. 80–81; Доленко Д. В. Федерализм... С. 28.

ны устранить причины, препятствующие продвижению нашей страны по пути реальной федерализации»¹. К сожалению, приходится констатировать, что институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, даже вкупе с другими реформами в сфере федеративных отношений, не решает полностью ни одну из ключевых проблем, затронутых выше.

В то же время нельзя не признать, что эта мера, по мнению некоторых авторов, направлена на укрепление вертикали исполнительной власти в Российской Федерации².

На этом акцентировал внимание и глава государства в своем Послании Федеральному Собранию РФ, где говорится о том, что суть такого решения — *не в укрупнении регионов, а в укрупнении структур президентской вертикали в территориях, не в ослаблении региональной власти, а в создании условий для упрочения федерализма*³.

Мы уже отмечали, что действующая Конституция не ограничивает прямо Президента РФ в рамках назначения его полномочных представителей. Как нами было показано, этот институт с начала 1990-х гг. претерпел значительные трансформации. Со временем чисто представительские функции «обросли» исполнительно-распорядительными, политическими, причем существенно изменились территориальные критерии определения компетенции соответствующих полномочных представителей (*субъект федерации — регион — федеральный округ*).

Пытаясь подвести юридическое обоснование под известную трансформацию, в первую очередь ссылаются на ст. 80, 83, 85 Конституции РФ⁴.

Пункт 2 ст. 80 гласит: Президент РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией РФ порядке он принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Согласно п. «к» ст. 83, Президент РФ назначает и освобождает полномочных представителей Президента РФ.

Пункт 1 ст. 85 устанавливает, что Президент РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов

¹ Галкин А. А., Федосов П. А., Валентей С. Д., Соловей В. Д. Федерализм... С. 150.

² См.: Безруков А. В. Проблемы... С. 112–113; Он же. Усиление... С. 27.

³ Какую Россию мы строим: Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года // Российская газета. 2000. 11 июля. С. 3.

⁴ См., напр.: Безруков А. В. Проблемы... С. 115; Сахле М. А. Организационные формы... С. 70; Тарасов А. М. Региональный президентский контроль... С. 49.

РФ. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

Таким образом, из вышеизложенного анализа следует, что *конституционные нормы о полномочных представителях являются лишь рамочными*. Очевидно, для нормального (в конституционном, правовом поле) функционирования данного института необходимо как минимум принятие специального *федерального конституционного закона*, о чем уже говорилось, и внесение соответствующих изменений в Конституцию РФ. В обоснование данной точки зрения можно привести известный теоретический аргумент. В публичной сфере, в государственно-правовых отношениях должен действовать *разрешительный тип правового регулирования*: юридически допустимо только то, что прямо разрешено законом (иначе — запрещено все, кроме дозволенного законом)¹.

Проводимые реформы пока преждевременно рассматривать как попытку нарушения административно-территориального устройства России, поскольку статус и целостность субъектов федерации все еще сохраняются. Можно предположить, что эта мера направлена все-таки на укрепление вертикали исполнительной власти в Российской Федерации, а такой подход, в принципе, соответствует ст. 77, 78 Конституции РФ. И подобный аспект реформы следует признать желаемым для России.

Если ранее институт полномочных представителей был учрежден почти в каждом регионе, то теперь вся территория России условно разделена на семь федеральных округов. Президенту РФ представляется возможность более эффективно осуществлять взаимодействие с субъектами федерации через своих представителей². Между тем в каждом субъекте РФ представители Президента РФ остались (!), но *главой государства установлен статус главных федеральных инспекторов* с прежним (если не большим) штатом сотрудников.

Наибольшего успеха, как полагают некоторые авторы, полномочные представители добились в приведении регионального законодательства в соответствие с федеральным³. Здесь задача во многом решена, за исключением ряда регионов, особенно республик, где соответствующая процедура идет крайне медленно.

С участием полномочных представителей федеральный центр проводит политику отказа субъектов Российской Федерации от практики заключения договоров с федеральными органами власти.

К сожалению, недостатков в институте полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, по нашим оценкам, больше, чем достоинств.

¹ Алексеев С. С. Теория права. М., 1994. С. 170; Он же. Право: Азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 381–382.

² См.: Безруков А. В. Усиление... С. 27; Некрасов С. И. Федеральные округа... С. 24.

³ Некрасов С. И. Федеральные округа... С. 24.

Мы не ставим цель оспорить утверждение главы государства в его Послании Федеральному Собранию, что «*деятельность полномочных представителей заметно приблизила федеральную власть к регионам*»¹. Да, федеральный центр как будто бы приблизился к регионам, но преследуя при этом отнюдь не региональные, а федеральные интересы. Как ни парадоксально, нельзя не заметить, что введение института полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе все больше отдаляет регионы от центра, вводит некое (и к тому же громоздкое) промежуточное звено. Лидеры регионов во многом уже лишены возможности прямого выхода на главу государства, и взаимодействие между ними в большей мере является опосредованным, в то время как решение ряда ключевых вопросов требует непосредственного общения глав регионов с Президентом России². Некоторые усматривают в этом аспекте реформы основание для еще большего усугубления неравенства субъектов РФ: полномочные представители Президента РФ «будут низведены до роли посредников бедных регионов, лишенных природных ресурсов», а экономически развитые субъекты федерации «*сумеют найти себе и оплатить какое-то число серьезных союзников в Москве*»³.

Как нам представляется, пожалуй, самыми существенными проблемами реформы являются «размытый» правовой статус института полномочных представителей и «расплывчатость» его функций, параллелизм и дублирование деятельности вновь создаваемых окружных органов власти, отсутствие сколько-нибудь внятного определения федерального округа и его статуса⁴. Полагаем, что такая ситуация должна «подвести» Президента РФ и федерального законодателя к необходимости разработки и принятия специального федерального конституционного закона, о чем мы уже говорили.

Укрепление вертикали исполнительной власти необратимо влечет за собой усиление централизации. Но централизация благотворна до тех пор, пока она обеспечивает необходимое, объективно заданное распределение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами за счет включения в федеральную компетенцию тех полномочий, которые должны принадлежать центру. «Перегиб» с централизацией может усилить сепаратизм⁵. Особенно остро эта проблема ощущается в свете не-

¹ *Не будет* ни революций, ни контрреволюций: Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 3 апреля 2001 года // *Российская газета*. 2001. 4 апр. С. 3.

² См.: *Безруков А. В.* Проблемы... С. 114; *Он же.* Усиление... С. 28.

³ *Моммен А.* Заявка Путина на власть: Конец российского федерализма? // *Полис*. 2000. № 5. С. 77.

⁴ См.: *Безруков А. В.* Проблемы... С. 115; *Он же.* Усиление... С. 31; *Некрасов С. И.* Федеральные округа... С. 20.

⁵ См.: *Безруков А. В.* Усиление... С. 31.

урегулированности, непроработанности вопросов детального разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами¹.

Поэтому весьма обнадеживающим явилось заявление Президента РФ В. В. Путина 19 февраля 2003 г. на заседании Совета законодателей: *«У нас нет цели строить суперцентрализованную страну по советскому образцу»*.

Как показывает опыт, практически любая реформа, направленная на усиление вертикали исполнительной власти, прежде всего ведет к увеличению числа чиновников, а их в России и без того традиционно немало. Не стали исключением в этой части исследуемые нами реформы. Так, весьма значительно возросло количество работающих в аппаратах полномочных представителей Президента РФ в семи федеральных округах и, кроме того, не уменьшились штаты сотрудников при главных федеральных инспекторах в 89 субъектах Российской Федерации. Стремительно разрастаются штаты чиновников в ведомственных округах Министерства внутренних дел РФ, Генеральной прокуратуры РФ, Министерства РФ по налогам и сборам, Министерства юстиции РФ и других центральных ведомств. Причем многие отраслевые окружные управления не координируют, а дублируют деятельность соответствующих подразделений в субъектах Российской Федерации, не имея собственного предмета деятельности, а каждое такое управление федерального ведомства непосредственно подчиняется своему министерству, а не полномочному представителю Президента РФ.

Относительно усиления, повышения эффективности президентского контроля необходимо отметить следующее. Количество окружных инспекций в составе аппаратов полномочных представителей Президента в федеральных округах сократилось с 11 до 7 (по количеству округов) при оставшейся штатной численности сотрудников по стране. Они по-прежнему призваны обеспечивать надлежачий контроль в среднем за 12–13 субъектами Российской Федерации, к тому же в основном самостоятельно (за Главным контрольным управлением администрации Президента РФ, как отмечалось, сохранилось только методическое обеспечение их деятельности). К функциям аппаратов инспекций добавился контроль над реализацией определенных решений, принятых полномочными представителями Президента Российской Федерации, а также над исполнением положений федеральных и региональных программ на территории округа, что ранее не входило в их компетенцию. В связи с этим данным подразделениям по объективным причинам сложно улучшить качество контрольной работы в границах федеральных округов².

¹ Козак Д. Н. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2002. № 5. С. 3.

² Тарасов А. М. Региональный президентский контроль... С. 43.

Важнейшим вопросом создания системы государственного контроля является координация и взаимодействие контрольных органов, особенно если учесть, что степень автономности режима работы органов президентского (государственного) контроля еще высока. Единая методическая база и технология осуществления контроля в стране пока не созданы. В стадии реализации находится формирование общей информационной базы контрольной деятельности, в том числе о выявляемых отклонениях в реализации органами исполнительной власти требований федеральных нормативных правовых актов. Действующие в аппарате главы государства контрольные органы, насколько известно, не имеют единого координирующего центра по обеспечению их взаимодействия в контрольной работе. Такой орган, как предлагают специалисты, исходя из полномочий Главного контрольного управления целесообразно создать на его базе, наделив начальника управления полномочиями по осуществлению координации органов аппарата Президента РФ, выполняющих контрольные функции¹.

Контрольные функции полномочного представителя Президента в федеральном округе (соответствие нормативных правовых актов субъектов федерации федеральному законодательству) не регламентированы законодательством РФ и во многом пересекаются с функциями иных органов государственной власти (например, организация контроля за исполнением федерального законодательства отнесена к функциям правоохранительных органов). Поэтому функции полномочного представителя должны получить четкую правовую регламентацию на высоком юридическом уровне — в федеральном законе.

Законодательством также не урегулирован вопрос о том, на каких условиях осуществляется взаимодействие полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе с органами исполнительной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления. Мы не сомневаемся в том, что это должно быть правовым стержнем данного института власти. Нормы указанного выше Положения о полномочном представителе Президента РФ в этой части представляются явно недостаточными².

Появляются термины «экономическое, информационное» и т. п. «пространство округа». Государственный комитет РФ по статистике, другие федеральные органы исполнительной власти (Министерство РФ по налогам и сборам, Министерство экономического развития и торговли РФ и др.) стали публиковать данные о социально-экономическом положении, поступлениях в бюджетную систему РФ, темпах промышленного роста и т. п. по федеральным округам³.

¹ Тарасов А. М. Региональный президентский контроль... С. 46–47.

² Безруков А. В. Проблемы... С. 115; Михеева И. В. Правовое обеспечение... С. 53.

³ См., в частности: Российская газета. 2000. 1 августа; 2001. 14 июля.

Опубликованные данные свидетельствуют об отсутствии экономического равенства групп субъектов РФ, входящих в тот или иной федеральный округ. Как известно, *от неравенства фактического один шаг до неравенства юридического*. Представляется, что подобный подход не приведет автоматически к симметричности федеративных отношений в России, и *неравноправие нынешних субъектов РФ может трансформироваться в неравноправие федеральных округов (новых субъектов федерации)*¹.

Проведенный нами анализ позволяет рассматривать институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах прежде всего как инструмент *временного, антикризисного* управления². Будучи порожден закономерным стремлением к укреплению государства и обладая исключительно большими полномочиями, указанный институт может максимально полно раскрыть свои возможности лишь в условиях централизации, жесткой вертикали власти. Отсюда известная двойственность его функций: в стабильные периоды — это инструмент контроля, координации, кадровой селекции и сбора информации; в кризисные периоды — это нерв административной машины, инструмент проведения директив главы государства непосредственно на места.

На наш взгляд, он представляет собой прежде всего институт *«скрытых полномочий президента»*, связанных с охраной Конституции РФ и государственного суверенитета (ст. 80 Конституции РФ), механизма введения чрезвычайного и военного положения (ст. 87 и 88 Конституции РФ). Очевидно, поэтому полномочным представителям Президента РФ в большинстве федеральных округов пока не удалось серьезно продвинуться в проведении назревших социально-экономических реформ и создании современных саморегулируемых систем управления.

Вышеизложенное дает нам основание прогнозировать: институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в случае эволюции России в сторону рынка и демократии, выполнив возложенные на него переходные задачи по укреплению государства, будет, вероятнее всего, упразднен, но может быть в дальнейшем использован при необходимости введения чрезвычайного, военного положения в отдельных регионах страны.

Делая выводы, полезные для исследования, следует отметить следующее. Соответствующий институт объективно носит *временный* характер. Его появление совпало с некоторым экономическим подъемом страны в целом и увеличением потенциала аппарата федеральной исполнительной власти в частности, что и было использовано Президентом РФ для осуществления попытки повысить эффективность государственного управления. Думается, вряд ли найдутся оппоненты, которые

¹ Некрасов С. И. Федеральные округа... С. 23–24.

² Медушевский А. Н. От договорного федерализма... С. 26, 32–33.

станут оспаривать очевидное: на данном этапе реформ институт полномочных представителей достиг определенных результатов.

Следующим шагом на этом пути должно стать, на наш взгляд, комплексное **реформирование российского федерализма** через переход к новой модели федеративных отношений. Опыт построения федеральных округов, работы в них полномочных представителей Президента РФ, в частности их взаимодействие с соответствующими федеральными и региональными органами исполнительной власти,— все это будет надежной платформой для **укрупнения субъектов Российской Федерации, унификации их правового статуса согласно предлагаемой нами концепции**. Страна должна стремиться к дальнейшему укреплению своей государственности в форме **федеративного и правового государства, адекватного времени и целям, которые стоят перед российским народом**¹. Как подчеркнул Президент РФ в Послании Федеральному Собранию РФ, *по-настоящему сильное государство — это еще и прочная федерация*².

Полагаем необходимым в связи с этим обратить внимание на один из подходов в реформировании государственного устройства России. В ноябре 2002 г. в средствах массовой информации стал интенсивно обсуждаться проект реформы федеративного устройства, разработанный еще в середине 1990-х гг. под руководством академика Гранберга³. Проект подразумевает формирование на базе существующих 89 субъектов 28 губерний. Несомненным достоинством концепции является предложение о переходе к единому статусу субъекта федерации и через это — выравнивании асимметрии субъектов. Но вместе с тем проект характеризуется крайне произвольным укрупнением субъектов, игнорирующим современные политико-экономические реалии российского федерализма. Так, Татарстан произвольно объединяется с Ульяновской областью, Башкортостан с Оренбургом, а кризисные республики Северного Кавказа со Ставропольским краем, что в будущем неизбежно создаст очаги новых межнациональных конфликтов. *По нашему мнению, так называемая модель Гранберга игнорирует один из ключевых факторов, оказывающих влияние на динамику системы российского федерализма,— межнациональные отношения, что, в свою очередь, обнаруживает умозрительность и практическую непригодность данной модели федеративных отношений в современных российских условиях.*

¹ См.: *России надо быть сильной и конкурентоспособной*: Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 18 апреля 2002 года // Российская газета. 2002. 19 апр. С. 4.

² См.: *Не будет ни революций, ни контрреволюций*: Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Там же.

³ *Сергеев Ю.* Вместо 89 регионов 28 губерний // Комсомольская правда. 2002. 19 нояб.

Знаковым событием в политической жизни страны стало проведение 19 февраля 2003 г. Совета законодателей России, на котором всесторонне обсуждены проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между разными уровнями власти.

Президент РФ В. В. Путин выступил перед российскими законодателями и объяснил важность реформ. *«Сегодня,— сказал он,— все базовые условия для системной законодательной деятельности в России созданы, но сохраняется правовой разрыв между федеральным и региональным законодательством. И это тормозит решение многих проблем как в социальной, так и экономической областях».*

«Конечно,— отметил глава государства,— все принимаемые в стране законы должны быть прежде всего реально работающими, эффективно применяемыми на практике. Недопустимо,— подчеркнул он,— повторять ошибки прошлых лет, когда в центре принимались акты, не учитывающие региональную специфику, а в регионах — законы, противоречащие самим основам Конституции Российской Федерации». Далее Президент РФ обратил внимание законодателей на то, что реформы потребуют пересмотра до 2005 г. около 200 законов, и отверг претензии о «выхолащивании» прав субъектов федерации в ходе этих реформ.

Проект поправок к федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и новая редакция закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», подготовленные рабочей группой под руководством заместителя главы президентской администрации Д. Н. Козака, были внесены Президентом РФ в Государственную Думу 4 января 2003 г.

Разработчики данных законопроектов убеждены, что в них содержится исчерпывающий перечень полномочий субъектов РФ по вопросам, отнесенным Конституцией РФ к совместному ведению федерации и ее субъектов, и полномочий муниципальных органов, осуществляемых соответственно за счет региональных или муниципальных бюджетов. В то же время проекты закрепляют за субъектами федерации и муниципальными образованиями доходные источники бюджета, а также разрешают делегировать отдельные полномочия с вышестоящего на нижестоящий уровень власти с одновременным предоставлением субвенций. Кроме того, ими предусматривается возможность временной передачи отдельных полномочий региональных или муниципальных властей соответственно на федеральный и региональный уровни. Такое может произойти в случаях катастроф или стихийных бедствий, нецелевого расходования средств при использовании федеральных или региональных субвенций, а также если просроченная задолженность субъекта РФ или муниципального образования превысила 30 % его доходов. В последнем случае в регионе или муниципальном образовании на срок до

одного года вводится временная финансовая администрация, которая должна реструктурировать задолженность и разработать новый региональный или местный бюджет. Полномочия органов местного самоуправления могут временно возлагаться на органы государственной власти субъектов федерации еще в одном случае — если «решения органов местного самоуправления создают угрозу массового нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу жизни, здоровью и безопасности граждан». Под это определение, в частности, попадают решения муниципальных органов в сфере жилищно-коммунального хозяйства, вследствие которых происходят массовые отключения электроэнергии и тепла в жилых домах.

Как считают разработчики, идейный каркас указанных законопроектов должен еще обрасти «мясом». Роль «мяса» отведена поправкам в Бюджетный и Налоговый кодексы — они определяют собственную доходную базу регионов и муниципалитетов, за счет которых будет финансироваться часть возложенных на них полномочий. Кроме того, предстоит установить нормативы расчета субвенций — предполагается считать не по количеству учреждений (например, школ), а по количеству оказанных услуг (например, учеников), — а также новый принцип бюджетного выравнивания, который, они полагают, позволит и «доноров» не обескровить, и «реципиентов» окончательно в нахлебников не превратить.

Мы совершенно не сомневаемся в том, что наступило время радикальных реформ и реальных перемен в политической, экономической, социальной и других сферах жизни в Российской Федерации. Однако и не признать при этом факты нарушения норм Конституции РФ, ущемления прав одних субъектов федерации в интересах других, разрушения конституционно-правового статуса, в частности, автономных округов, без учета уже сложившейся на основе конституционных норм практики взаимоотношений между субъектами РФ и их отношений с федеральным центром, считаем недопустимым.

Да, многие комитеты Совета Федерации и Государственной Думы поддержали законопроекты. Но есть и такие, как Комитет Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, мнение которого в заключении об одном из законопроектов (по запросу Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа) изложил председатель Комитета А. А. Евстифеев:

«Первое. Законопроектом предлагается дополнить Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» ст. 26⁶, в соответствии с которой органы государственной власти края, области, в состав которых входят автономные округа, осуществляют полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения

Российской Федерации и ее субъектов на всей территории края, области, включая территорию автономного округа.

При рассмотрении положений п. 2 и 3 данной статьи, на наш взгляд, необходимо учитывать следующие требования Конституции Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении № 12-П от 14 июля 1997 г. по делу о толковании содержащегося в ч. 4 ст. 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области указал, что *положения, составляющие основы конституционного строя Российской Федерации, не допускают каких-либо произвольных изменений в статусе субъектов Российской Федерации, в том числе одностороннего перераспределения государственной власти.*

Изменение статуса как края, области, так и автономного округа может быть осуществлено только в порядке, предусмотренном ст. 66 (ч. 5) Конституции Российской Федерации, то есть по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом.

Положение о том, что органы государственной власти края, области, в состав которых входят автономные округа, осуществляют *полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов на всей территории края, области, включая территорию автономного округа, существенно меняет конституционный статус автономного округа*, поскольку, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, в правовом смысле территория определяет прежде всего пределы распространения властных полномочий различного уровня и характера. Факт вхождения автономного округа в состав края, области допускает распространение на его территорию полномочий органов государственной власти края, области. Однако эти полномочия отличаются от тех, которые край, область осуществляют в отношении других своих частей, так как *автономный округ, входящий в состав края, области, не является административно-территориальной единицей и остается равноправным субъектом Российской Федерации.*

Как постановил Конституционный Суд Российской Федерации, полномочия органов государственной власти края, области распространяются на территорию автономного округа в случаях и пределах, *предусмотренных федеральным законом, уставами соответствующих субъектов Российской Федерации и договором между их органами государственной власти.*

Более того, Конституционный Суд Российской Федерации установил также, что возможные случаи наделения органов государственной власти края, области полномочиями в отношении территории автономного округа ограничиваются целями обеспечения конституционного порядка,

гарантирования прав и интересов как Российской Федерации, так и ее субъектов, в том числе автономного округа и края, области, в состав которых он входит.

Однако, несмотря на это, законопроектом предлагается распространить на территорию автономного округа действие полномочий органов государственной власти края, области по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов по умолчанию, *то есть во всех случаях, за исключением предусмотренных федеральным законом (п. 2 ст. 26⁶) или договором между органами государственной власти соответствующих края, области и автономного округа (п. 3 ст. 26⁶).*

В указанных положениях законопроекта не содержится целевой направленности, на обязательное наличие которой указал Конституционный Суд Российской Федерации, предоставления органам государственной власти края, области соответствующих полномочий в отношении территории автономного округа. Законопроект носит базовый статусообразующий характер.

Следует также обратить внимание на то, что п. 2 ст. 26⁶ содержит положение, согласно которому органы государственной власти края, области, в состав которых входят автономные округа, осуществляют полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, предусмотренные п. 7 ст. 26³, на всей территории края, области, включая территорию автономного округа, если иное не установлено федеральным законом. В п. 7 ст. 26³ устанавливается перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Конституционный Суд Российской Федерации постановил, что в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов полномочия органов государственной власти края, области на территории автономного округа осуществляются в случаях и пределах, предусмотренных федеральным законом, уставами соответствующих субъектов Российской Федерации и договором между их органами государственной власти. Указанное положение законопроекта вступает в противоречие с требованиями Конституции Российской Федерации, истолкованными Конституционным Судом Российской Федерации, и исключает возможность осуществления полномочий на основе договора и уставов соответствующих субъектов Российской Федерации, ограничиваясь лишь федеральным законом.

Таким образом, полагаем, что органы государственной власти края, области могут наделяться полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении территории автономного округа, входящего в данный край, область, только ***в случаях и пределах, предусмотренных федеральным законом, уставами соответствующих субъектов Российской Федерации и догово-***

ром между их органами государственной власти, и в целях обеспечения конституционного порядка, гарантирования прав и интересов как Российской Федерации, так и ее субъектов, в том числе автономного округа и края, области, в состав которых он входит.

Второе. Кроме того, следует также обратить внимание на то, что Конституция Российской Федерации в ст. 66 (ч. 3) указывает на возможность принятия федерального закона об автономном округе по представлению законодательных и исполнительных органов автономного округа.

Представляется, что в свете новой концепции статусных полномочий автономных округов конституционная возможность должна быть реализована. Федеральный закон позволит закрепить специфику конституционных полномочий субъектов Российской Федерации, сформированных в виде автономных округов.

Такое средство правового регулирования вопроса представляется эффективным и правильным с позиций надлежащей реализации конституционных положений о статусе субъекта Российской Федерации, тем более что органами государственной власти ряда автономных округов уже были направлены в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекты предусмотренных Конституцией Российской Федерации федеральных (именных) законов об автономных округах.

В частности, с такой инициативой выступили органы государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа. Однако федеральный законодатель не оказал должного внимания, соответствующего логике конституционного текста, указанной законодательной инициативе, что, на наш взгляд, во многом и привело к ситуации известной правовой неопределенности в статусе автономных округов.

Заметим, что сдержанное отношение к «реформаторской составляющей» рассматриваемых законопроектов наблюдается не только в самом федеральном центре, но и, особенно, на региональном уровне.

Так, первым вопросом повестки дня заседания Тюменской областной Думы 20 февраля 2003 г. стало «острое» обсуждение проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”». Областные законодатели согласились с предложениями Думы Ханты-Мансийского автономного округа, Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа по формулировке ст. 26⁶ законопроекта в новой редакции:

«Статья 26⁶. Разграничение полномочий между органами государственной власти края, области и органами государственной власти входящего в их состав автономного округа (автономных округов).

Полномочия, указанные в статьях 26², 26³, 26⁵ настоящего Федерального закона, осуществляются органами государственной власти автономного округа, входящего в состав края, области, самостоятельно, если иное не установлено договором между органами государственной власти соответствующих края, области и автономного округа (автономных округов)».

Принято решение направить постановление в Государственную Думу РФ и рекомендовать Совету трех Дум, Постоянной комиссии по государственному строительству и местному самоуправлению Тюменской областной Думы продолжить работу по подготовке согласованных предложений в проект указанного закона к второму чтению.

Примечательно, что присутствующий на заседании Думы полномочный представитель Президента РФ в Уральском федеральном округе П. М. Латышев заявил: «...думаю, что мы все с пониманием относимся к тому, что это только одно из многих противоречий, которые на сегодняшний день реально существуют, и мы постоянно с ними сталкиваемся. И политика главы государства направлена главным образом на ускорение процесса устранения этих противоречий.

Полагаю, что это противоречие будет устранено или разрешено в процессе прохождения законопроекта в Государственной Думе, Совете Федерации. Не исключаю, что это и ряд других противоречий могут быть предметами рассмотрения в Конституционном Суде РФ, но это правовой путь, это цивилизованный путь и все должно быть осуществлено в рамках действующей Конституции РФ. Мы должны чем дальше, тем больше продвигаться в этом направлении, то есть работать и принимать решения, вести дискуссии, разрешать противоречия в правовом поле, в конституционном поле».

Государственная Дума Российской Федерации 21 февраля 2003 г. приняла данные законопроекты в концептуальном виде в первом чтении. Полагаем очень важным не уходить от дальнейшего обсуждения этих проектов, более того, в ходе развернувшейся дискуссии аргументированно убеждать депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации в необходимости внесения соответствующих поправок, не допустить отступлений от норм Конституции РФ, установленного ею конституционно-правового статуса субъектов федерации.

Совет Федерации 26 февраля 2003 г. внес в Государственную Думу РФ поправку к законопроекту «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”», направленную на сохранение равноправия территорий сложноустроенных субъектов России. За внесение данной поправки от имени верхней палаты проголосовало 103 сенатора, против высказался только один, воздержались пятеро. Автор поправки выступил представитель Ханты-Мансийского автономного округа в Совете Федерации П. С. Волостригов.

Решение Совета Федерации многие эксперты уже назвали «переломным», «знаковым» в борьбе за экономическую самостоятельность (и не только) автономных округов — субъектов РФ. Оценки других более сдержанные, но и они признают, что, пожалуй, ***это первое заметное на таком уровне политическое достижение за последний период в противостоянии с федеральным центром по принципиальным вопросам реформирования государственного устройства Российской Федерации.*** Как будут развиваться события дальше, покажет время.

Считаем необходимым также изложить свое видение предполагаемой реформы местного самоуправления в России. На наш взгляд, суть реформы, предлагаемой Президентом РФ, сводится к следующим ключевым понятиям. Устанавливается двухуровневая система местного самоуправления. Первый уровень — поселения, с числом населения не менее одной тысячи человек. Второй уровень — муниципальный округ — должен объединить несколько поселений, причем органы управления муниципальных районов и городских округов муниципального округа формируются не путем прямых выборов, а через назначение должностных лиц районно-окружного уровня органами местного самоуправления поселенческих образований.

По замыслу разработчиков, предложенная схема должна сочетать преимущества поселенческой и районной моделей местного самоуправления. Для обеспечения финансовой базы местного самоуправления в проекте федерального закона вводится понятие бюджетной обеспеченности местного самоуправления. Достижение необходимых уровней бюджетной обеспеченности планируется через создание на уровне субъектов региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов и региональных фондов финансовой поддержки городских и сельских поселений. Помимо региональной инфраструктуры выравнивания бюджетной обеспеченности разработчики закона также запланировали создание районного фонда финансовой поддержки городских и сельских поселений.

Таким образом, мы можем констатировать высокую управленческую сложность заложенной в проекте закона структуры местного самоуправления.

Основным аргументом, выдвинутым разработчиками в пользу предлагаемой модели, стало то, что введение поселенческой системы позволит приблизить местную власть к населению. Сразу необходимо подчеркнуть, что в поддержку такого подхода не было представлено ни научных, ни эмпирических данных, убеждающих в позитивном влиянии «приближения муниципалитетов к народу» на эффективность местного самоуправления в целом. Нам неизвестно, был ли проведен анализ существующих моделей местного самоуправления и сравнение возможных вариантов повышения его эффективности.

Хотя юридическая техника законопроекта находится на достаточно высоком уровне, можно уже в первом приближении выдвинуть ряд до-

водов, свидетельствующих об управленческой и финансовой неэффективности предлагаемой модели местного самоуправления.

Первое. Опыт внедрения поселенческой модели местного самоуправления в российских условиях негативен.

Так, в Тюменской области в 1996 г. была внедрена поселенческая модель местного самоуправления: вместо 22 районов на юге области сформировали 296 поселений со статусом муниципального образования. Это вызвало резкий рост численности управленческого аппарата и расходов на его содержание. При этом районное звено управления сохранялось полностью, но уже в качестве районных администраций как структурных подразделений администрации области.

Сохранение районных органов власти оказалось вынужденной мерой, так как вновь созданные муниципальные образования не были в состоянии за счет собственных доходов даже компенсировать расходы на содержание собственного аппарата, поэтому вся финансовая нагрузка легла на областной бюджет.

Реальные полномочия и их исполнение сосредоточились естественным образом в районах, чему способствовала привязка к районному уровню всей социальной инфраструктуры, созданной в советские времена. Очевидная неэффективность и затратность поселенческой модели побудили нового тюменского губернатора С. С. Собянина к проведению в 2001 г. муниципальной реформы, в процессе которой на местных референдумах население во всех районах проголосовало за отказ от поселенческой модели и возврат к районному принципу формирования местного самоуправления. О неэффективности поселенческой модели косвенно свидетельствует социально-экономический кризис в соседней с Тюменской Курганской области, где поселенческие образования создают все более возрастающую нагрузку на и без того «слабый» бюджет.

Второе. Любые возлагаемые на местные органы власти полномочия должны подкрепляться соответствующей финансово-бюджетной базой.

Эффективность местного самоуправления непосредственным образом зависит от финансовой обеспеченности функций и полномочий местного самоуправления средствами местного бюджета. Если в качестве принципа муниципальной реформы декларируется четкое разграничение финансовых и управленческих полномочий, то это означает, что каждая возложенная законодательством на местное самоуправление обязанность и полномочия должны быть подкреплены реальной финансовой базой. Последние изменения в налоговом законодательстве привели к тому, что, по оценке С. С. Собянина, 60 % собираемых налогов идут в федеральный центр, 30 % — в регионы, а на долю местного самоуправления остается около 8 % налоговых поступлений.

Согласно законопроекту, эти 8 % налоговых поступлений планируются распределять между пятью (!) уровнями муниципальных финансов,

к которым относятся: 1) бюджет поселения; 2) бюджет муниципального района/городского округа; 3) районный фонд поддержки городских и сельских поселений; 4) региональный фонд поддержки городских и сельских поселений; 5) региональный фонд поддержки муниципальных районов.

Таким образом, и без того недостаточная во всех муниципальных образованиях налоговая база будет искусственно дробиться между пятью бюджетными структурами. Естественно, что в данных условиях ни о какой бюджетной обеспеченности новых муниципальных образований за счет собственной налогооблагаемой базы и речи быть не может.

Реформа «по Козаку» неизбежно приведет к формированию большого количества искусственно созданных муниципальных образований, не способных за счет собственных доходов покрыть даже расходы на содержание своего аппарата. *Мы можем сделать однозначный вывод о радикальном нарушении принципа соответствия полномочий муниципальных органов их финансовым возможностям в проекте нового закона.*

Председатель Думы Рязанской области В. Федоткин, выступая на заседании Совета законодателей РФ, заявил: «Имея в распоряжении только восемь процентов бюджетных денег, самоуправление больше походит на всадника без головы и без возможностей».

Третье. *В период обсуждения проекта реформы не было сделано никаких попыток объяснить реальную стоимость муниципальной реформы и полного изменения административно-территориального деления в ее рамках.*

Между тем только изменение почтовых адресов муниципальных органов и смена вывесок может потребовать миллиардных расходов в масштабах страны. А ведь в рамках реформы планируется создать порядка 30 000 новых муниципальных образований. Им потребуются свои помещения, оргтехника, штат работников, которому надо платить зарплату.

Реформа таких масштабов может обернуться полной финансовой катастрофой местного самоуправления в стране с неисчислимыми социальными последствиями только в результате многократного взрывообразного роста бюджетных расходов на содержание местного самоуправления вследствие лишь одного — увеличения собственно числа муниципальных образований.

Полноценно взвесить объем последствий перехода на новую структуру местного самоуправления помогла бы апробация предложенной модели в отдельных регионах (например, в одном из каждого федерального округа). Тем не менее этот, казалось бы, разумный шаг не был принят разработчиками реформы, которые стоят на позициях «валового» перехода на двухуровневое местное самоуправление сразу по всей стране одновременно.

Косвенно об ожидании тяжелых экономических последствий введения новой модели самоуправления свидетельствует постоянное стремление федеральных властей отдалить дату введения своей законодательной инициативы в действие. Сначала речь шла о 2005 г. как начальном для реформы, сейчас называется уже 2006 год.

Четвертое. Предложенная в законопроекте модель взаимодействия местного самоуправления с органами государственной власти означает фактическую интеграцию местного самоуправления в вертикаль государственной власти РФ, что непосредственно нарушает зафиксированный в ст. 12 Конституции принцип независимости местного самоуправления от системы государственной власти РФ.

Устанавливаемая в законе возможность назначения главы местной администрации по контракту, а также назначения должностных лиц и депутатов муниципальных районов и городских округов путем делегирования нарушают право граждан на формирование органов местного самоуправления посредством прямых, равных, тайных, альтернативных выборов.

То есть местное самоуправление «по Козаку» де-факто нарушает основные демократические принципы, не говоря уже о нормах Конституции РФ.

Пятое. Социальная инфраструктура местного самоуправления складывалась в советский период и целиком привязана к сложившейся во времена РСФСР модели районного административно-территориального деления.

«Разрушение» сложившихся границ районов как целостных муниципальных образований неизбежно приводит к кризису всей инфраструктуры, как показал опыт введения поселенческой модели в той же Тюменской области. Средств для создания социальной инфраструктуры заново в соответствии с новой структурой, как нам представляется, ни у местного самоуправления, ни у государства нет.

Подведем итоги.

Проект реформы местного самоуправления, предложенный рабочей группой Д. Н. Козака, пригоден для реализации в основном в крупных городах, где имеется реальная потребность в легализации фактически существующей двухуровневой модели местного самоуправления.

В сельских районах и небольших городах, на наш взгляд, сложившаяся в советский период модель территориального распределения местных органов власти еще не исчерпала свой потенциал и попытки искусственного реформирования способны привести лишь к ухудшению социально-экономической ситуации.

Любое реформирование как местного самоуправления, так и государственного устройства необходимо проводить не по принципу «реформа ради самой реформы». Оно должно быть

результатом тщательного анализа социально-экономической целесообразности предпринимаемых инноваций, что, к сожалению, отсутствует в последних инициативах федерального центра.

Кроме того, реформы требуют разработки целевой комплексной программы долгосрочного законодательного планирования и правового регулирования происходящих в государстве политических, социально-экономических и иных процессов, а это выводит на первый план настоятельную необходимость создания единой российской системы законотворческой деятельности с неперменным установлением институтов «жесткой» ответственности за неисполнение законов, в том числе — и полномочий органов власти всех уровней, что позволит, в свою очередь, обеспечить полное соответствие друг другу федерального и регионального законодательства и его унификацию.

Предложенная в проекте экономическая модель формирования бюджетной обеспеченности местного самоуправления дееспособна только в том случае, если более 50 % муниципальных образований данного региона обладают излишками доходов сверх реальных потребностей местных бюджетов и, более того, суммарно эти излишки достаточны для того, чтобы покрыть дефицит бюджетов «депрессивных» муниципальных образований.

Но на практике абсолютное большинство муниципальных образований в регионах после изменений в налоговом законодательстве перешло в категорию бюджетнодефицитных. То есть заявленная экономическая модель формирования финансово-бюджетной базы местного самоуправления находится в прямом противоречии с социально-экономическими реалиями современной России. Внедрение ее в практику работы местного самоуправления неизбежно приведет к тяжелым социально-экономическим последствиям в результате финансового кризиса местного самоуправления.

Итогом последних изменений в налоговом и бюджетном законодательстве является беспрецедентный дисбаланс между правами и ответственностью на различных уровнях государственной власти и местного самоуправления. Образно говоря: на уровне федерации права властных органов приближаются к бесконечности, социальная ответственность же стремится к нулю.

На уровне местного самоуправления мы наблюдаем возможный максимум социальной ответственности при приближающихся к нулю реальных возможностях осуществлять свои полномочия.

Ранее определенный баланс наблюдался на уровне субъектов федерации, но при взятом курсе на перераспределение налоговых доходов из регионов в пользу федерального центра реальные экономические возможности региональных властей также стали стремительно снижаться, а социальная ответственность — расти.

В такой асимметричной разбалансированной системе государственного управления не приходится говорить о какой бы то ни было социально-экономической эффективности. Игнорирование этой тенденции в перспективе может привести к тяжелому кризису всего государственного механизма в целом, как утрачивающего способность к эффективному выполнению своих обязательств перед обществом.

Остается лишь надеяться, что при переходе к новым принципам организации местного самоуправления будет строго соблюдаться принцип свободного волеизъявления граждан. Опыт проведения референдумов по вопросу модели местного самоуправления в Тюменской области свидетельствует о том, что население достаточно консервативно в своих предпочтениях и придерживается точки зрения о необходимости и эффективности районного принципа формирования местной власти.

Проведенное всестороннее исследование предложенных законопроектов убеждает нас, прежде всего, в необходимости тщательного и взвешенного подхода к разработке любых концепций государственного переустройства. Помимо юридической стороны, *любое реформирование государства должно основываться на тщательном анализе возможных экономических и социальных последствий реформ. Достичь этого представляется возможным только через создание комплексной модели государственного переустройства, опирающейся на реальный экономический базис.* В следующих главах настоящего исследования нами предпринимается попытка разработки междисциплинарной модели нового российского федерализма.

Глава 2. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ НОВОГО ФЕДЕРАЛИЗМА КАК МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Фантомный федерализм в государственном устройстве РФ

Федерализм как система характеризуется диалектическим взаимодействием двух противоположных векторов развития. С одной стороны, необходимость сохранения и усиления государственного начала, единства системы предопределяет вектор направленности федерального центра на усиление унитарных тенденций в федеративном государстве, с другой — наличие у субъектов федерации самостоятельного политического статуса закономерно вызывает стремление элит этих субъектов к увеличению объема своих прав и полномочий в рамках федерации, т. е. определенную тенденцию к суверенизации, могущую перерасти в сепаратизм.

Эффективная модель федеративных отношений должна примирять обе тенденции, приводить их в гармоническое единство, не допуская ни чрезмерной унитаризации, ни создания основ для роста сепаратистских настроений.

Для верного понимания природы региона — субъекта федерации необходимо уяснить, что регион имеет двойственную сущность. Как элемент системы федеративных отношений он представляет собой по преимуществу политико-правовое явление, но в то же время собственно регион — это, прежде всего, социально-экономическая система. Мы убеждены, что, не будучи эффективной социально-экономической системой, регион не в состоянии решать задачи в системе федеративных отношений.

Значимость экономического фактора для выработки модели административно-территориального деления подчеркивается даже в базовых учебниках. Так, Е. И. Козлова и О. Е. Кутафин отмечают, что «реализация экономического принципа административно-территориального устройства способствует как развитию производительных сил страны и ее частей, так и успешному выполнению органами государственной власти и органами местного самоуправления стоящих перед ними задач»¹. Для российской

¹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 2002.

истории, к сожалению, в целом характерно превалирование политической составляющей над социально-экономической.

В настоящей главе мы попытаемся обосновать, что вне реализации экономической составляющей субъекта федерации невозможен подлинный и эффективный федерализм.

Ключевым для обеспечения региональной экономической эффективности является вопрос о распределении налоговых и бюджетных отношений и полномочий между федеральным бюджетом и регионами. Очевидная флуктуационность данной ключевой для развития характеристики ставит под сомнение и будущее самого российского федерализма. Нелишне отметить, что, например, в Швейцарии федеративные бюджетные отношения тщательно прописываются в Конституции, тем самым существенно осложняя в перспективе изменение и перераспределение финансовых потоков.

Реальный федерализм должен покоиться на прочном каркасе федерализма бюджетного, в условиях же курса, взятого на перераспределение средств из регионов в центр, об эффективном реальном федерализме приходится забыть.

При оценке существующего политического курса в отношении *«центр — регионы»* возникает ощущение формирующейся виртуальной реальности: когда регионы трактуются исключительно с точки зрения политической функции переноса недовольства населения с федеральных элит на региональные, при этом возможности к эффективному управлению отнимаются даже в тех регионах, в которых они были, через перераспределение бюджетных средств в пользу федерального центра.

Налицо политическая, информационная эксплуатация антиномии *«центр — регионы»*, в интерпретации которой *«хорошей»* федеральной элите противостоят *«плохие»* неэффективные региональные. Пригодная для решения тактических задач, обеспечивающая занятость обслуживающих ее пиаровских структур, данная фантомная конструкция обнаруживает свою опасность при рассмотрении ее влияния на будущность российской государственности. Государственный организм не может развиваться через искусственное ограничение какой-либо его части (в нашем случае регионов): при этом заложенные дисбалансы развития через какое-то время дадут о себе знать с непредсказуемыми последствиями.

Главная стратегическая альтернатива в развитии российского федерализма на настоящий момент заключается в выборе путей развития: *«фантомного» федерализма* или новой системы федеративных отношений.

Под «фантомным» федерализмом мы подразумеваем такое состояние государственных и правовых институтов, при котором зафиксированная в нормах права конструкция федеративных отношений значительно отличается от реально сложившейся и существует системный разрыв между декларированным и действительным состоянием государственной системы.

Основным признаком, характеризующим фантомность, декоративность сложившейся в России системы федеративных отношений, является асимметрия федерации, ситуация, при которой, несмотря на декларированное в Конституции равноправие субъектов, имеет место их политическое, правовое и экономическое неравенство. В этих условиях нормативный, закрепленный в законодательстве федерализм становится в известной степени фикцией, которая в зависимости от баланса политических сил интерпретируется то в сторону большей самостоятельности субъектов, местами переходящей в сепаратизм, то в сторону построения фактически унитарного государства в федералистской оболочке. Основное пагубное следствие постоянного разрыва между политикой, правом и экономикой, которым характеризуется фантомный федерализм,— общая неэффективность системы государственного управления, объективным выражением чего является перманентный социально-экономический кризис последнего десятилетия.

Источник фантомного федерализма — это политико-правовая система советского периода, когда РСФСР представляла собой федералистский правовой каркас с унитарным наполнением. На рубеже 1980–1990-х гг. унитарное наполнение деградировало (деформировалось вместе с коммунистической системой). Следовательно, источником российского федерализма являлась государственно-правовая фикция, которую в условиях советской системы представляла собой РСФСР. Когда фикция внезапно превратилась в реальность, декларативные нормы федеративных отношений впервые в российской истории стали применяться к реальному государственному управлению. Зарождение российского федерализма происходило фактически в условиях глубочайшего кризиса советской модели государственного управления со всемерным ослаблением центральной власти в 1990–1993 гг. Закономерным итогом стали не только растущие в ряде регионов сепаратистские настроения, но и реальная угроза распада государства. Основным источником последующей неэффективности федерации и является то, что созданная в РСФСР федеративная структура не предназначалась для работы в условиях федерализма, будучи структурой унитарного государства.

Построение фантомного федерализма — это определение можно дать процессу, происходящему в федеративных отношениях с начала 1990-х гг. Фантомный, или декоративный, федерализм преследует две цели. Во-первых, преодоление последствий «договорного» федерализма, сложившегося за 1990-е гг., когда в значительной степени была утрачена управляемость федерации и произошел рост сепаратистских тенденций в регионах. Во-вторых, максимальная концентрация властных и экономических полномочий федеральным центром. Основная особенность нынешнего этапа фантомного федерализма в том, что через ограничение федеральной политической роли губернаторов (реформа Совета Федерации) и отказ от договорных отношений в развитии

федерации происходит переход на «указную» систему управления, характерным примером чего является образование федеральных округов.

Приходится констатировать, что *федеральный центр* за последнее десятилетие *выработал* своеобразную «маятниковую» *конструкцию взаимоотношений по линии «центр — регионы»*, сознательно используя заложенную в Конституции 1993 г. неопределенность многих аспектов федеративных отношений. Сущность «маятниковой» политики проявляется в чередовании федеральным центром, с одной стороны, акцентирования (как правило, адресного) идей федерализма и самостоятельности регионов (что было характерно для первой половины 1990-х гг.), с другой же — жестко унитарных методов воздействия, низводящих субъекты федерации до положения чисто номинальных единиц.

«Маятниковая» концепция федеративной политики особенно негативно сказывается в сфере социально-экономических отношений, где мы наблюдаем следующие явления:

Первое. Сознательное удержание федеральным центром большинства регионов в состоянии хронической дотационности через систему межбюджетных отношений. При этом очевидно, что последние инициативы федерального центра по «*выравниванию*» доходов регионов приведут к окончательному кризису как бюджетного федерализма, так и экономической базы федеративных отношений («*выравнивание*» путем сознательного сокращения доходной базы региональных бюджетов экономически бессмысленно и потенциально очень опасно с точки зрения перспектив российской государственности, так как приведет к предельному экономическому ослаблению субъектов федеральным центром).

Второе. Нежелание федерального центра четко разграничить собственность на природные ресурсы и признать право субъектов федерации распоряжаться своими ресурсами. Более того, в последнее время федеральный центр вообще перестал признавать за регионами право участия в управлении находящимися на их территории природными ресурсами.

Третье. Установление федеральным центром в сфере социальной политики такой модели отношений, при которой происходят явные перекосы и в основном вся социальная ответственность, даже за социальные реформы, предлагаемые самим федеральным центром, возлагается (а проще — перекладывается) на региональные власти, при этом параллельно происходит сокращение финансовой обеспеченности регионов через реформирование налогово-бюджетных отношений.

На наш взгляд, источником противоречий в экономическом развитии явилось прежде всего отсутствие научно обоснованной и эффективно работающей системы разграничения полномочий и ответственности органов власти и управления федерального центра и субъектов федерации. Известная нестабильность федеративных отношений и постоянный уход нормативно-правового регулирования то в «*договорную*», то в «*указную*» плоскости во многом обусловлены недостатками системы конституционно-правового регулирования федеративных отношений.

Как известно, разграничение полномочий и ответственности Российской Федерации и ее субъектов осуществляется через выделение в Конституции РФ так называемых предметов ведения. При этом конституционное законодательство определяет только предметы ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции) и предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции). В то же время предметы ведения самих субъектов федерации не имеют прямого конституционного закрепления и «вне пределов ведения Российской Федерации... субъекты... обладают всей полнотой государственной власти» (ст. 73). Такой подход во многом и порождает перманентные диспропорции и кризисы в развитии федеративных отношений в РФ, которая фактически пытается функционировать как федерация без четкого конституционно-правового закрепления статуса ее субъектов.

Основное практическое следствие из данного пробела в действующем законодательстве — отсутствие законодательных основ формирования финансово-экономической базы полномочий и ответственности субъектов федерации, которые не затрагиваются Конституцией. Это вытекает из неопределенности предметов ведения и ответственности субъектов федерации, порождающей, в свою очередь, неопределенность принципов формирования экономической базы (институты собственности, критерии и источники бюджетной обеспеченности), которой эти предметы ведения должны были бы обеспечиваться.

Следующий важный аспект, игнорируемый действующим законодательством, — вопрос о социально-экономических функциях и ответственности местного самоуправления и наличии у него необходимой социально-экономической базы. Декларировав конституционное отделение местного самоуправления от системы государственной власти, действующее законодательство фактически проигнорировало один из ключевых институтов социально-экономического развития федерации¹.

Закономерно, что подобная политика федерального центра порождает встречную реакцию субъектов, которая в 1990-е гг. выражалась прежде всего в растущих противоречиях между региональным и федеральным законодательством, а также в попытках ряда субъектов «перетянуть» на себя часть федеральных полномочий.

К 2002 г. очевидным стало вхождение российского федерализма в системный кризис, характеризующийся безадресностью экономической и социальной ответственности и ее экономической и социальной необеспеченностью, сопровождающийся растущей асимметрией всей системы федеративных отношений.

Кризис исходной базовой модели российского федерализма, сконструированной как компромисс между национально-территориальными образованиями советского периода и государственной слабостью 1992–1993 гг., стал очевиден.

¹ Валентей С. Экономические проблемы становления российского федерализма // Федерализм. 1999. № 1.

Следует отметить, к сожалению, что в 2000–2002 гг. в государственной политике обозначилась тенденция к реформированию федеративных отношений путем отдельных бессистемных тактических решений. Апогея она достигла в анонсируемых проектах укрупнения, позиционируемых в виде отдельных невзаимосвязанных региональных инициатив в условиях, когда нет даже попыток объединить отдельные политико-правовые акции в целостную модель российской государственности.

Преодоление кризиса возможно лишь при комплексной реконструкции всей системы федеративных отношений, а не каких-то ее отдельных элементов. Объективная потребность государственного строительства лежит именно в плоскости построения целостной системной базовой модели как федерализма, т. е. системы отношений между федеральным центром и его субъектами, так и региона — субъекта федерации как ключевого элемента целостной системы российского федерализма.

Первым этапом в выработке базовой модели федерализма является решение проблемы асимметрии федеративных отношений и преодоление «фантомности» в развитии российского федерализма. Речь идет о выборе симметричной (одноуровневой) или асимметричной (многоуровневой) модели федерации и тем самым преодолении перманентного разрыва между декларируемым и действительным состоянием федеративных отношений в РФ.

Симметричная федерация предполагает равный (универсальный) статус для всех субъектов федерации и их равенство во взаимоотношениях с федеральным центром.

Асимметричная модель предполагает существование двух или нескольких видов субъектов федерации с конституционно закрепленным различным экономико-правовым статусом и особым характером их взаимоотношений с федеральным центром.

Специфика развития федеративных отношений в РФ такова, что, несмотря на закрепление в ч. 1 и 4 ст. 5 Конституции РФ равноправия субъектов между собой и их равенства во взаимоотношениях с федеральным центром, что соответствует симметричной федерации, мы (как, впрочем, и многие исследователи федерализма) подчеркиваем между тем асимметричный характер сложившихся в РФ федеративных отношений.

Асимметрия Российской Федерации сложилась как результат воздействия двух основных факторов.

Во-первых, это одновременное существование в рамках федерации шести видов субъектов, сформированных по двум основным критериям: территориально-демографическому и национальному.

Во-вторых, это беспрецедентные в мировой практике диспропорции в экономическом развитии субъектов, когда разрывы между отдельными субъектами по численности населения, стоимости основных фондов и по величине промышленной продукции составляют

100 раз и более, а разрыв величины валового регионального продукта (ВРП) на душу населения и среднедушевых доходов между субъектами федерации — 20 раз.

Асимметричность нашла свое развитие в практике заключения договоров между Российской Федерацией и ее субъектами, породивших тенденцию формирования фактически индивидуализированного статуса у каждого отдельно взятого субъекта.

Предлагая свой вариант решения проблемы симметрии/асимметрии федеративных отношений, считаем необходимым, прежде всего, подчеркнуть опасность для будущего федерации нормативного закрепления сложившейся асимметричности. Как нам представляется, признание субъектов неравноправными в нынешней ситуации предельно обострит политические отношения как между субъектами, так и между «ущемленными» субъектами и федеральным центром, что спровоцирует в итоге рост дезинтеграционных тенденций и сепаратистских настроений внутри федерации.

Устраняя асимметрию федерации, мы приближаемся к ключевым целям российской государственности на современном этапе:

Первое. Сохранить Россию как единое государство.

Второе. Преодолеть социально-экономический кризис, в котором российское общество находится на протяжении последнего десятилетия.

Достижение указанных целей следует проводить только через комплексную реформу федеративных отношений. Именно федерализм представляет собой каркас российской государственности, от состояния которого зависит решение стоящих перед государством задач.

Задачей построения базовой модели нового российского федерализма, таким образом, становится преодоление разрыва между формальным конституционно-правовым равенством субъектов федерации и существующими различиями в экономическом и природно-ресурсном потенциале, структуре экономики и отношений собственности, финансово-бюджетных возможностях, сложившейся ситуации в области социального развития, занятости и т. п. Такая задача потребует комплексной реструктуризации федеративных отношений в стране с неизбежным изменением субъектной структуры федерации.

На наш взгляд, осуществление поставленной задачи необходимо вести одновременно двумя путями:

во-первых, развитием нормативно-правовой базы, обеспечивающей равенство статуса субъектов российской федерации;

во-вторых, созданием объективных предпосылок для равномерного социально-экономического развития субъектов через трансформацию федеративных отношений на основе критерия экономической самостоятельности субъектов.

При этом у нас есть все научно подкрепленные основания полагать, что подобный комплексный подход неизбежно приведет к главной цели

нового федерализма как системы государственного устройства Российской Федерации — созданию политической инфраструктуры для устойчивого социально-экономического развития страны.

Потребность инфраструктурного обеспечения возможности социально-экономического развития приводит к необходимости постановки во главу угла именно экономического критерия при формировании структурных оснований системы нового федерализма. Это, в свою очередь, означает, что *базисный элемент федерализма — регион — субъект федерации* должен, прежде всего, отвечать требованиям экономической самодостаточности при вхождении в систему нового федерализма. Поэтому основным системным критерием для выделения региона — субъекта в составе федерации следует считать экономическую самодостаточность субъекта федерации.

Под экономической самодостаточностью региона — субъекта федерации мы понимаем меру способности данного региона принять на себя всю полноту ответственности, которая связана с обладанием статусом субъекта федерации. Ключевой характеристикой, позволяющей делать вывод об экономической самодостаточности того или иного региона, является, полагаем, финансово-бюджетная бездотационность. Следовательно, ближайшей экономической задачей в процессе построения нового федерализма должна стать трансформация системы федеративных отношений таким образом, чтобы исключить дотирование регионов из федерального бюджета. Однако опыт 1990-х гг. показал, что переход к бездотационности субъектов недостижим в настоящей структуре федерации с опорой на существующие субъекты. Основной причиной служит органический и неустранимый без коренной ломки всей структуры недостаток асимметричной федерации, а именно построение субъектов на основе случайных «исторически сложившихся» критериев без учета экономической целесообразности и тем более тех социально-экономических изменений, которые произошли за последнее десятилетие.

Логика развития социально-экономической структуры российского общества (оставим пока за скобками вопросы политические) со всей очевидностью подводит нас к необходимости преобразования системы федеративных отношений на основе критерия экономической целесообразности.

Цель нового федерализма как системы государственного устройства РФ — создание условий для экономического развития страны и повышения жизненного уровня граждан как основной задачи социально-экономического развития конкретного региона. Тут надо особо отметить пример Ханты-Мансийского автономного округа, который, находясь среди лидеров по уровню ВРП на душу населения, декларировал в Концепции социально-экономического развития округа повышение жизненного уровня граждан как цель системы регионального управления.

Действительно, если мы проанализируем другие возможные цели федерализма как системы и регионального развития, в частности институциональное закрепление в региональной структуре специфики национально-культурного своеобразия народов, населяющих территорию РФ, либо гарантию абстрактного принципа «суверенитета» субъектов, то увидим, что данные цели были достигнуты российским федерализмом в 1990-х гг., а дальнейшая расстановка акцентов на «суверенизацию» в федеративной политике неизбежно приведет к росту сепаратизма.

Специфика национально-регионального сепаратизма в РФ заключается в том, что под благими намерениями обеспечения условий для гармоничного национально-культурного развития зачастую скрывается стремление региональных элит к полному экономическому суверенитету от федерального центра либо попытки эксплуатацией националистических и сепаратистских настроений скрыть собственную непригодность к эффективному управлению регионом и переложить ответственность за тяжелейшее социально-экономическое положение на федеральный центр.

Природа отношения «*регион — гражданин*» находится в плоскости ответственности региональной власти перед избравшими ее гражданами за социально-экономическое положение в регионе и, в особенности, уровень их жизни. Ситуация усугубляется перманентным кризисом российской экономики и вытекающим из него бедственным положением самых широких слоев населения. Возложенная на региональные власти социальная ответственность делает повышение уровня жизни граждан объективной необходимостью для политиков, стремящихся продлить мандат народного доверия (конечно, некоторые из них пытаются обманывать население путем изолированного пиара, но разрыв между действительностью и навязываемым представлением о ней неизбежно будет нарастать, что кончится политической катастрофой для региональной элиты). Повышение же уровня жизни возможно только в условиях реального экономического развития, интересам которого и должна быть подчинена как стратегия регионального управления, так и развитие системы федерализма в целом.

Актуальность проблемы совершенствования федеративных отношений в последнее время стала предметом широких дискуссий и в СМИ, и в научных изданиях. Создание федеральных округов, изменения в федеральном и региональном законодательствах, произошедшие за 2000–2002 гг., закономерно интерпретируются только как первый этап реформы федеративных отношений.

Ныне на повестке дня стоит проблема изменения статуса субъектов федерации, их объединения и изменения административных границ. Недавние инициативы укрупнения отдельных субъектов РФ (объединение Красноярского края с входящими в его состав автономными округами — Таймырским (Долгано-Ненецким) и Эвенкийским, Пермской области с Коми-Пермяцким автономным округом, Иркутской — с Усть-

Ордынским Бурятским автономным округом; присоединение Ивановской и Костромской областей к Ярославской области) встретили неоднозначную и противоречивую реакцию. Эта ситуация иллюстрирует как актуальность данной проблемы, так и необходимость тщательной концептуальной проработки возможных направлений реконструкции российского федерализма.

Относительно критериев укрупнения приходится констатировать полное отсутствие свежих идей и концепций. Из высказываний большинства экспертов следует, что в первую очередь должны быть укрупнены регионы, входившие или входящие в состав других субъектов (так называемые «сложноустроенные», «сложнопостроенные», «сложносоставные» субъекты федерации), т. е. основным считается исторический прецедент и совершенно не принимаются во внимание реальные социально-экономические предпосылки объединения или их отсутствие.

Укрупнение субъектов либо иное изменение структуры федерации, проводимое без опоры на целостную модель федеративных отношений, может иметь тяжелые последствия для российской государственности.

Нет определенности не только в направлениях и целях укрупнения субъектов, но и в дальнейших путях государственного строительства в РФ. Возникает острейшая необходимость в формировании единой модели и системного видения федерализма, которое позволит определить ключевые приоритеты в дальнейшем развитии федеративных отношений.

Попытки реформирования федерации путем частных, тактических реформ, воздействия на отдельные проблемы федерации или трансформации ее элементов с неизбежностью будут дестабилизировать федеративную систему в целом и вызовут последствия, аналогичные тем, которые имели место в СССР, когда хаотичные и непродуманные политические реформы привели к распаду государства.

2.2. Принципы и критерии построения системы нового российского федерализма

Федерализм интерпретируется как система постольку, поскольку он наделен признаками системы, а именно:

Первое. Наличие совокупности элементов — субъектов федерации.

Второе. Объединение элементов в рамках целостной совокупности — государства.

Третье. Многообразие связей между элементами как через организующее начало — федеральный центр, так и через взаимодействие между субъектами в экономической, социальной, правовой, политической и прочих сферах деятельности.

Четвертое. Завершающий признак, по которому можно судить об эффективности системы, — ее устойчивость, понимаемая как устойчивость связей и взаимодействий между элементами в системе.

Исходя из этого, мы формулируем цель развития системы федерализма как достижение возможно большей устойчивости отношений внутри системы.

Потребность в новом федерализме как концепции государственного устройства РФ вытекает прежде всего из требования создания условий для эффективного экономического развития российского общества и государства. Декларированная законодательством симметричность федерации должна наполниться новым содержанием через установление новой модели федеративных отношений — «*нового федерализма*».

Цель нового федерализма: создание политической инфраструктуры для экономического развития.

Мы уверены, что формирование системы нового федерализма возможно только как результат комплексной трансформации системы федеративных отношений в РФ, которая должна складываться из следующих элементов:

во-первых, поэтапное изменение субъектной структуры федерации в сторону уменьшения числа субъектов до 40–50 с укрупнением, основанным на критерии экономической целесообразности. В перспективе целью федеративной реформы должен стать отказ от этнополитического критерия в формировании субъектной структуры федерации и введение экономического критерия в качестве универсального;

во-вторых, модернизация нормативной базы федеративных отношений, перевод ее на исключительно конституционно-правовое регулирование с отказом как от договорных (договора между федерацией и ее субъектами), так и «указных» (федеральные округа) форм регулирования федеративных отношений в РФ;

в-третьих, создание в результате реформы нового системообразующего элемента федерации — «региона нового типа», — характеризующегося новой системой регионального управления и развитым экономическим базисом, поддерживающим функционирование субъектного статуса.

Новый федерализм будет представлять собой гармоничное и взаимодополняющее сочетание основных элементов федерализма: экономического, правового и политического. При этом экономический элемент определяет правовую и политическую составляющие.

Мы полагаем возможным представить модель новых федеративных отношений в формуле:

Новый федерализм = «экономический» федерализм (в том числе «бюджетный») + федерализм как правовое явление + федерализм как элемент политической культуры и политической системы общества.

Структурное описание системы нового федерализма вполне можно задать в виде следующих переменных и параметров:

$$S_F = \{M, R, A, T\},$$

где:

S_F — система нового федерализма;

M = {*m_j*} — совокупность субъектов федерации и особенности их социально-экономического, политико-правового и геополитического положения;

R = {*r_j*} — связи между элементами системы: субъектами, федеральным центром, объединениями субъектов (например, федеральными округами, межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия);

A — политико-административная структура федерации;

T — модель федеративных отношений (симметричная федерация; унификация видов субъектов федерации; регион нового типа как элемент, основа нового государственного устройства).

На наш взгляд, отсутствие любого из указанных параметров позволяет говорить и об отсутствии целостной системы федерализма. Применяв формулу к современному состоянию российского федерализма, мы увидим, что в нашем случае нет параметра *T*. Это дает основание сделать вывод о том, что кризисные тенденции в российском федерализме не преодолеть до тех пор, пока система федеративных отношений не будет построена на основе единой модели.

Модель федеративных отношений при этом играет роль интегрирующего агрегата государственного механизма, придавая ему завершенность и целостность, с одной стороны, и развивая остальные параметры системы — с другой. Модель федеративных отношений постулирует фундаментальные основания всей системы федерализма: цель, задачи, критерии выделения элементов системы, оптимальные параметры элементов и связей между ними. Нам представляется, что вне модели федеративных отношений построение оптимальной и эффективной федерации недостижимо.

Как и любая социально-экономическая система, новый федерализм должен формироваться на основе *единой совокупности принципов*, которые можно условно разбить на *две основные группы*:

Первая. Системные, обеспечивающие устойчивость, целостность и управляемость федерации.

Вторая. Экономические, соблюдение которых приведет к созданию условий для равномерного социально-экономического развития федерации.

В федеративном государстве, переживающем длительный период политико-экономической реконструкции, каким является Россия, вопрос о федерализме неизбежно становится ключевым вопросом государственности, ее будущего. Вне отлаженной системы федеративных отношений невозможно строительство крепкого российского государства.

Построение эффективной системы государственного устройства находится в плоскости общей эффективности действующего социально-экономического механизма. Построение новой федерации, решение насущных социально-экономических проблем должно осуществляться не механическим перераспределением бюджетных средств и искусственным укрупнением субъектов, а проведением системной реформы федеративных отношений, исходя, прежде всего, из роста социально-экономической эффективности, политической структуры российского государства.

Мы считаем, что основополагающим, системообразующим принципом нового федерализма как модели государственного устройства является равенство прав федерации и ее субъектов в рамках предметов их ведения. На наш взгляд, из данного принципа непосредственным образом вытекают четыре следствия:

Первое. Федерация и субъекты федерации в равной степени ответственны за осуществляемые ими полномочия, но полномочия каждой стороны охватывают только те сферы, которые не может или не должна брать на себя другая сторона. При этом вектор передачи полномочий по преимуществу должен быть направлен от субъектов к федеральному центру. Недопустимо «указное», директивное перераспределение полномочий в федеративных отношениях.

Второе. Полноправным субъектом федерации должен и может признаваться субъект, способный реализовать принцип экономической самостоятельности. Равнотатусность субъектов объективно недостижима в условиях экономической разнотатусности регионов. Регионы, не реализующие принцип экономической самостоятельности, не могут быть признаны субъектами федерации, как не способные к эффективному выполнению целей и задач субъекта, системообразующего элемента федерации.

Третье. В федерации должно быть конституировано два уровня государственной собственности: федеральная собственность и собственность субъектов федерации. В соответствии с этим федерация и субъекты на равных правах, но на различных уровнях осуществляют, в соответствии с принципами федерализма, регулирование отношений собственности. В тесной взаимосвязи с двумя уровнями собственности находится и такая гарантия принципа территориальности, как принцип равных прав федерации и субъекта в распоряжении недрами и природными ресурсами, находящимися на территории субъекта. Этот принцип защищает экономические права субъектов от безответственности и неэффективности управления федеральной бюрократии.

Четвертое. Равноправие федерации и ее субъектов в рамках их предметов ведения на основе обеспечения соответствия доходных полномочий сторон их расходной ответственности. При реализации данного принципа необходима радикальная перестройка отношений в сфере бюджетного федерализма путем перехода от вертикальной модели, характерной для унитарных государств, к горизонтальной. Это

означает прежде всего определение налогооблагаемой базы субъектов самими субъектами по следующей модели: одновременно с разделом предметов ведения определяются источники доходов бюджетов федерации и ее субъектов, которые выступают финансовой основой исполнения двумя уровнями государственного управления своих функций. Из принципа строгого разделения предметов ведения федерации и субъектов федерации следует разделение налогооблагаемых баз федерации и ее субъектов. Относительно же природных ресурсов и недропользования: в налоговом законодательстве должен строго соблюдаться принцип паритетного распоряжения доходами от природных ресурсов и недропользования федерацией и ее субъектами. Это определяется тем, что *в принципе паритетного использования природных ресурсов выражается ключевая характеристика статуса субъекта — его территориальность.*

При рассмотрении федерализма (как и любой системы) нами условно выделяются статический и динамический аспекты. Традиционно структура выступает в качестве статической характеристики системы, хотя в литературе встречаются попытки рассматривать структуру как постоянно изменяющееся явление (это главным образом характерно для работ структуралистов). Однако даже при эволюционном подходе к структуре (а такой подход правильный, поскольку структура, как и любое другое явление, подвержена изменениям) можно зафиксировать некую структуру лишь в определенный момент. Ведь изменение структуры неизбежно означает и изменение самой системы. Другими словами, при таком изменении мы уже будем говорить об иной структуре иной системы.

Иначе с организацией, характеризующей динамический аспект системы. Хотя и организация, и структура относятся к описанию внутреннего строения системы, структура фиксирует некий порядок расположения элементов и их иерархию, а организация определяет единство, упорядоченность взаимодействий всех элементов, что и обеспечивает целостность системы. Но взаимодействие всегда представляет собой некий процесс, поэтому если его и можно рассматривать по стадиям, то невозможно и бессмысленно пытаться найти в нем статические моменты.

Устойчивость системы, таким образом, зависит от прочности и устойчивости ее структуры и организации, задающих порядок расположения элементов и упорядоченность ее взаимодействий.

В федерализме система образуется как комплекс отношений между федеральным центром и субъектами федерации, урегулированных нормами федерального законодательства.

В основе понимания природы системных явлений лежит исследование интегральных системных качеств, характеризующих сущность целостных образований. Такими фундаментальными качествами являются (по А. С. Автономову): *организованность, целостность, сложность, функциональная анизотропность, инерционность*¹.

¹ Автономов А. С. Правовая онтология политики: К построению системы категорий. М., 1999.

Организованность, характеризующая уровень организации системы, определяет сосредоточение действий системы благодаря концентрации ресурсов и фокусированию свойств, достигаемым на основе функциональной дополнителности элементов данной системы, что позволяет разрешать актуальные противоречия системы. Организованность оценивается по таким критериям, как экономность, результативность и надежность. *Организованность системы федерализма раскрывается через управляемость федерации и ее социально-экономическую эффективность. Федерализм обладает должным уровнем организованности только при целостности и интегрированности системы элементов — субъектов федерации.*

Целостность можно определить как способность системы сохранять свою качественную специфичность в изменяющихся условиях среды. *Целостность системы федерализма — это устойчивость объединения элементов — субъектов федерации в единое государство.* Любая федерация, если она создается на длительную перспективу, должна иметь законодательно закрепленные механизмы обеспечения целостности, в частности, недопустимо признание за субъектами права на сепарацию.

Целостность представляет собой многоаспектное явление. Одна из важнейших ее составляющих — *интегрированность*. Интегрированность обеспечивает сплоченность частей в целое, причем в результате такой сплоченности свойства частей модифицируются и проявляются как качественно иные, характерные для наличной целостности и отличные от свойств отдельных элементов. Интегрированность проявляется также в функциональной ориентированности взаимодействия элементов системы на сохранение и развитие целостности путем снятия актуальных противоречий системы.

Целостность выражается и в *активности*, т. е. способности системы к самодвижению.

К важнейшим компонентам целостности относится, наряду с упомянутыми, *устойчивость*, т. е. способность системы противостоять разрушающим воздействиям. *В системе федерализма устойчивость достигается ограничением в механизме сдержек и противовесов дезинтегрирующих тенденций как в политике субъектов, ведущих к сепаратизму, так и в политике федерального центра, стремящегося к унитаризации федеративных отношений.*

Одним из аспектов целостности выступает *связность*, т. е. подсистема связей между элементами системы и ее ядром, между федерацией и ее субъектами.

Связность дополняется *иерархичностью*, которая предполагает подчиненность уровней системы, ее элементов по вертикали. Иерархическое построение систем не только экономично и помехоустойчиво, но в принципе представляет единственно возможный способ построения достаточно сложных систем. *Иерархичность федерализма подразумевает два уровня государственной власти: федеральную и субъектов*

федерации. Иерархичность достигается четким разделением предметов ведения и полномочий между уровнями государственной власти федерации.

Коррелятивность — это закономерная взаимозависимость характеристик целостной системы, другими словами, коррелятивность (и это отличает ее от иерархичности) показывает горизонтальные взаимодействия внутри структуры, давая представление о координации, а не субординации элементов. *Коррелятивность федерации* — это способность субъектов федерации к эффективному социально-экономическому взаимодействию друг с другом, координации экономической политики, реализации совместных программ.

Следует отметить также *фрактальность*, т. е. запечатленность в элементах системы свойств, присущих данной системе как целостности, составляющих ее качественную специфику. *Фрактальность федерализма* — это наличие у субъектов федерации элементов системы собственных органов государственной власти, реализующих полномочия в рамках своей компетенции.

Ключевое значение для устойчивости федеративной государственности имеет **инерционность** системы федерализма. *Инерционность* заключается в способности системы сохранять свое состояние и оказывать определенное сопротивление факторам, ведущим к изменению. Инерционность проявляется, во-первых, в том, что при любых воздействиях для перехода системы из одного состояния в другое требуется некоторое время, т. е. происходит запаздывание реакции на воздействие. Во-вторых, инерционность выражается в появлении снижающих эффективность системы помех в результате организационных возмущений во время перехода от одного состояния системы к другому как результат воздействия определенных сил и сопротивления им.

Необходимо иметь в виду, что у любой системы есть зависящие от уровня ее инерционности объективные пороги величин управляющих воздействий, превышение которых влечет потерю ее качества, т. е. ее разрушение возникающими при этом инерционными силами. *Гарантией устойчивости федеративных отношений является достижение через подсистему сдержек и противовесов такого уровня инерционности системы федерализма, при котором дезинтегрирующие воздействия будут гаситься в рамках обычных полномочий и механизмов субъектов федеративных отношений.*

Приведенные нами выше качества и принципы системной организации применимы к федерализму в той же степени, в какой и к любой иной системе. Соответственно они должны проявляться в различных аспектах федерализма как сложной многомерной системы и, в частности, в описании региона как ключевого элемента системы федерализма.

Регион нового типа — это базисный образующий элемент системы нового федерализма. Мы считаем, что для эффективного вы-

полнения своей функции в системе он должен обладать следующими свойствами:

Во-первых. *Равноправность относительно других субъектов, в отношениях с ними и федеральным центром.*

Во-вторых. *Экономическая самостоятельность, т. е. способность региональных органов государственной власти эффективно выполнять свои функции за счет доходной базы регионального бюджета.*

В-третьих. *Территориальность — регион обладает своей территорией, располагает правом участия в распоряжении недрами и природными ресурсами, расположенными на его территории.*

В-четвертых. *Наличие у региональных органов государственной власти прав и полномочий, соразмерных с уровнем социальной ответственности и достаточных для достижения целей и задач регионального управления, необходимым условием чего является четкое разграничение предметов ведения между федеральными и региональными органами государственной власти, а на уровне региона — между органами государственной власти и местным самоуправлением.*

В-пятых. *Управляемость региона в результате эффективности системы органов государственности власти и местного самоуправления, функционирующей на принципах экономической целесообразности.*

Создание регионов нового типа возможно только в результате комплексной трансформации федеративных отношений в целом, так как существующая федеративная структура не обеспечивает заданных свойств субъекта как системообразующего элемента.

Ключевым направлением оптимизации федеративной структуры в наших условиях должно быть неперемное преодоление разностатусности субъектов федерации. Хотя в Конституции и зафиксировано равенство статусов субъектов федерации, но на протяжении 1990-х гг. одной из важнейших характеристик развития российских федеративных отношений стала тенденция к фактическому признанию федеральным центром разностатусного характера субъектов. Объективно правовым выражением такой тенденции явились повсеместно заключаемые двусторонние договоры между федерацией и ее субъектами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Попытка преодоления кризисных тенденций путем двусторонних договоренностей между субъектами и федеральным центром закономерно окончилась провалом, что объяснимо игнорированием принципа экономической самостоятельности субъектов.

Реальный федерализм возможен только при равностатусных и экономически самостоятельных субъектах.

Специфика российского федерализма проявляется в следующем:

во-первых, наличествует обширная группа субъектов, требующих особого статуса (это относится, прежде всего, к национально-территориальным образованиям, т. е. республикам и некоторым автономным округам);

во-вторых, большинство субъектов РФ не располагают достаточной экономической базой, которая позволила бы ставить на повестку дня вопрос о признании за ними статуса экономически равноправного субъекта федерации.

При этом экономическая разностатусность имеет важное политическое следствие, а именно — ограниченность реальных прав дотационных субъектов в отношениях с федеральным центром по сравнению с экономически развитыми регионами. Такая ситуация породила, в свою очередь, опасную и безответственную тенденцию в политике федерального центра, заключающуюся в сознательном экономическом ослаблении развитых регионов, понижении их политического статуса через приведение в состояние экономической зависимости.

Это особенно проявилось за последние полтора года в отношении сырьевых регионов: ограничение региональной доли в распределении поступлений от недропользования, а также призывы к отмене регионального участия в распоряжении природными ресурсами, находящимися на территории региона.

Таким образом, приоритетная задача в построении нового российского федерализма — установление единого статуса субъектов в составе федерации.

Мы полагаем важным заметить, что инструментом достижения поставленной цели должно стать принятие предлагаемого нами проекта федерального конституционного закона «О статусе субъекта Российской Федерации» и последующее приведение статусов субъектов в соответствие с этим законом.

Различным правовым аспектам статуса субъектов посвящена отдельная глава настоящей работы, здесь же считаем необходимым остановиться лишь фрагментарно на некоторых системно-политических аспектах данной проблемы.

Существующие шесть видов субъектов федерации при унификации статуса необходимо свести к возможно меньшему числу разновидностей. При этом, как нам представляется, в течение ближайшего десятилетия преждевременной будет постановка вопроса о полном отказе от этнополитического критерия в формировании субъектов федерации. Масштабное упразднение статуса национальных республик в ряде случаев может привести к тяжелым политическим и социальным последствиям и к росту сепаратистских настроений.

Следующее. Сохранение отдельного статуса города федерального значения для Москвы и Санкт-Петербурга объективно обусловлено управленческой целесообразностью и спецификой региона — муниципального образования. В то же время такие виды субъектов федерации, как *край, область, автономная область, автономный округ*, на наш взгляд, вполне *могут быть интегрированы в одном виде субъектов — регионах нового типа*, вокруг которых в дальнейшем и должно осуществляться федеративное строительство в РФ.

Немаловажное значение имеет наименование региона нового типа. Дело в том, что федерализм — составная часть политической культуры общества, а в политической культуре новое государственно-правовое содержание неизбежно должно ассоциироваться с новым наименованием вида субъекта.

В контексте наименования находится и реализация принципов целостности и иерархичности федерализма как системы. Только единая, иерархически выстроенная вертикаль власти способна обеспечить четкое определение функций и полномочий органов государственной власти на всех уровнях, а также ответственность за реализацию закрепляемых за сторонами федеративных отношений полномочий.

Одним из важнейших препятствий на пути «отстройки» вертикали власти в современном российском федерализме стало отсутствие упорядоченности в формировании региональных органов власти, которые радикально отличаются от субъекта к субъекту даже по наименованиям руководящих органов, не говоря уже о структуре и распределении полномочий.

Специфическим российским феноменом федералистской политической культуры стали парадоксальные статусы и наименования должностей глав исполнительной власти субъектов федерации. Так, для республик обычным стал президент, что характерно для суверенного государства и служит постоянной подпиткой сепаратистских настроений в элитах этих регионов. Также абсурдным представляется массированное использование термина «губернатор» для обозначения главы исполнительной власти субъекта, в условиях, когда губернии не существуют как вид субъекта федерации. Губернаторы руководят краями, областями и автономными округами. В сущности, это неизбежно, так как в русском языке нет терминов «областник» или «краеватор», а словосочетание «глава администрации», использовавшееся в начале 1990-х гг., неудобно для повседневного речевого и делового оборота. Введение федеральным законодательством института региональных правительств породило еще большую управленческую путаницу и, вместе с ней, должности министров, премьеров и вице-премьеров.

Такой же разноречивой царит и в наименованиях законодательных (представительных) органов субъектов: думы сочетаются с законодательными собраниями и областными советами; появились даже такие, как Государственная Дума субъекта федерации.

Эта, на первый взгляд, второстепенная проблема далеко не так безобидна, как могло бы показаться. Дело в том, что терминологическая путаница и раздвоенность политической культуры порождают институциональный разрыв в управлении. Происходит перманентный конфликт формы и содержания элементов системы регионального управления, который зачастую усугубляется проблемой соответствия реальных полномочий и социальной ответственности властей субъектов.

Невозможно говорить о региональном уровне власти и реальном равноправии субъектов, когда на уровне регионов мы наблюдаем чересполосицу должностей и полномочий, отличных как по форме, так и по содержанию.

Поэтому создание региона нового типа ставит актуальную задачу принятия в качестве базового такого вида субъекта, который позволит максимально безболезненно провести интеграцию органов управления путем приведения их к единой форме с идентичным наполнением. Естественно, что в качестве региона нового типа не могут выступать уже существующие виды субъектов, поскольку форма республики отпадает, как создающая потенциальную опору для сепаратизма, а форма области вызовет протесты, например, у краев, которые воспримут ее как понижение своего статуса.

Регион нового типа должен обладать таким наименованием и статусом, которые позволят максимально безболезненно трансформировать на его основе уже существующие субъекты и наполнить их новым содержанием, в частности, унифицировав системы исполнительной и законодательной властей.

Основываясь на исторических традициях российской государственности, необходимости приведения в соответствие формы и содержания структуры регионального управления, мы приходим к выводу, что единственно возможной формой для региона нового типа является **губерния** — как субъект федерации, составными элементами которого могли бы стать *волость, уезд*.

В пользу создания регионов нового типа в виде губерний говорят следующие факторы:

Первое. Историческая преемственность.

Второе. Отсутствие прямой связи с существующими видами субъектов, что облегчит трансформацию на основе критерия экономической целесообразности и исключит попытки возрождения малоэффективных конструкций советского периода.

Третье. Возможность построить в губерниях новую, более эффективную систему управления с единой терминологией для обозначения органов государственной власти субъектов, логично увязанной с видом субъекта. Во главе исполнительной власти губерний должны стоять губернаторы, а законодательная власть должна осуществляться губернскими думами.

Четвертое. Историческая традиция и политическое сознание не вкладывают в содержание понятия «губерния» государственного суверенитета, в отличие от республик, что, в свою очередь, даст дополнительную гарантию от проявлений сепаратизма в регионах нового типа.

Введение губерний как стержневого системообразующего элемента нового федерализма позволит осуществить в сжатые сроки переход к новой модели федеративных отношений, в которой останется только три вида субъектов вместо шести. Края, области, автономная область,

автономные округа окажутся сведенными в один вид субъектов — губернии, в соответствии с критерием экономической самодостаточности новых субъектов. Таким образом, построенная на основе модели «нового федерализма» Российская Федерация будет состоять из трех основных видов субъектов: *республики, губернии, города федерального значения*.

Мы уже отмечали, что полный отказ от этнополитического критерия в формировании федеративных отношений путем упразднения республик, судя по всему, остается делом будущего. Вместе с тем, полагаем, следует согласиться с исследователями, которые, отсылая к опыту Советского Союза, Югославии и других стран, называют формирование субъектов по этническому признаку «бомбой замедленного действия, заложенной под здание российского федерализма».

Еще раз в связи с этим напомним об идее А. И. Солженицына, предлагавшего в начале 1990-х гг. отказаться от национального критерия в формировании субъектов путем перехода к губернскому принципу государственного устройства.

Противники такой идеи аргументировали свою критику тем, что унификация типов субъектов и отказ от национального критерия не смогут обеспечить гармоничного национально-культурного развития народов нашей многонациональной федерации.

По этому поводу считаем важным подчеркнуть, что в современных условиях плюралистического демократического государства для развития национальных культур нет объективных препятствий, подобных тем, которые могли быть в жестко идеологизированном обществе Советского Союза. В настоящее время деятельность общественных организаций и различных национально-культурных обществ в пределах одного субъекта федерации не встречает никаких преград и вместе с тем не является основанием для создания автономий.

Воплощение национального принципа в федеративных институтах является характеристикой тоталитарной политической системы с ее поглощением общества государственными институтами. На наш взгляд, объективной необходимости в государственном аппарате для национально-культурного развития нет, в то же время по-прежнему остается безотлагательной потребность обеспечения равноправия субъектов и устойчивости федерации.

Рассмотрим некоторые аспекты построения системы нового федерализма. Как нами отмечалось выше, первым этапом становления новых федеративных отношений в РФ, надеемся, станет формирование экономически самодостаточных регионов нового типа — губерний. Однако, сформулировав цель процесса и четко осознавая, что это только инструмент реформы, мы должны определить ее конечный системный результат, а именно — оптимальное для Российской Федерации число системообразующих элементов — субъектов.

Существующие 89 субъектов в силу своей многочисленности породили проблему оптимизации управляемости федерации. Несомненно,

что их число подлежит уменьшению в процессе реформы и перехода к региону нового типа как системообразующему элементу федерации. Но каждое сокращение имеет известные пределы и увлекаться созданием крупных регионов не следует, так как на будущее закладывается база возможного регионального сепаратизма.

Нам представляется, что, вероятнее всего, конечное число субъектов неизбежно станет результатом компромисса между управленческой и экономической целесообразностью, *с одной стороны*, и объективными противоречиями российского федерализма (недопустимостью создания «крупных» субъектов и сохранением в существующем виде ряда республик, геополитическими факторами в формировании субъектов и т. п.) — *с другой*.

Ключевым фактором, влияющим на управляемость федерации, является соответствие федеративной структуры закону кратности. Математический закон кратности гласит, что с увеличением числа элементов на один элемент число взаимосвязей между ними увеличивается в квадрат числа элементов, т. е. экспоненциально.

Анализируя мировую практику федерализма, мы увидим, что среднее число субъектов в федерациях составляет 22, т. е. соотношение «центр — регионы» 1:22. Российский исследователь Э. Алаев вывел из этого эмпирическое доказательство оптимального числа субъектов. Согласно Алаеву, численность в 20–25 субъектов создает управленческие условия для постоянного взаимодействия Президента РФ с главами исполнительной власти субъектов, а также позволяет главе государства достаточно регулярно посещать все субъекты в период пребывания в должности¹. Следствие этого — эффективная система оперативного управления по линии «центр — регионы», при которой федеральный центр имеет для этого достаточные возможности.

Проблема оптимальной численности субъектов в РФ должна решаться исходя из баланса двух основных и обязательных характеристик нового федерализма: *во-первых*, это экономическая самодостаточность и равностатусность субъектов, для достижения которой и проводится укрупнение; *во-вторых*, это недопустимость возникновения геополитических и экономических оснований для региональной автаркии и вытекающей из нее тенденции к сепаратизму. Сведение существующих субъектов к числу 20–25 может иметь именно такие последствия.

Поэтому желателен другой вариант, при котором сокращение численности субъектов будет происходить с соблюдением принципа экономической самодостаточности, но при этом не представлять потенциальной угрозы целостности федерации. Известно, что одна из наиболее эффективных и устойчивых федераций — США насчитывает 50 субъектов. Исходя из данной эмпирической закономерности мы можем обо-

¹ Алаев Э. Административно-территориальное деление России (историческая справка) // Федерализм. 1999. № 2.

значить число в 50 субъектов как максимально возможное для новой федерации, а нижний предел взять за 40, так как при этой численности субъекты не будут достаточно крупными. Таким образом, один из вариантов заключается в том, что новый федерализм подразумевает федерацию, состоящую из 40–50 равноправных, экономически самодостаточных и эффективно управляемых субъектов.

Вопрос об оптимальной численности субъектов также может быть решен через введение системы показателей, могущих описать эффективность федеративной системы. Действительно, разработка новой модели федерализма неизбежно подводит нас к необходимости оптимального государственного устройства и его эффективности. *Чтобы попытаться наиболее правильно решить эту задачу, введем, по меньшей мере, систему прямых и обратных показателей.* В данном случае прямой показатель — **плотность федерации**, а обратный — **емкость федерации**. Нетрудно посчитать, какова плотность или емкость федерации по территории, населению, ВРП и т. п.

Так, **плотность федерации** — это относительная величина, получаемая путем деления количества субъектов федерации на территорию, население или иной количественный показатель:

$$\pi_{фт} = \alpha/\xi,$$

где:

$\pi_{фт}$ — *плотность федерации по территории;*

α — *количество субъектов федерации;*

ξ — *территория страны, км².*

Аналогично рассчитываем и другие прямые показатели эффективности федерации, подставляя вместо территории население, размер ВРП и т. п.

Обратный показатель эффективности федерации — **емкость федерации**. Ее определяем по формуле $E_{фт} = \xi/\alpha$; соответственно для населения или другой используемой переменной.

Например, для Российской Федерации на 2001 г. $\pi_{фт} = 89/17\ 075\ 400 = 5,212 \cdot 10^{-6}$ субъекта/км², а $E_{фт} = 17\ 075\ 400/89 = 1,919 \cdot 10^5$ км²/субъект федерации.

Плотность Российской Федерации по населению в 2001 г. $\pi_{фн} = 89/145\ 925\ 000 = 6,099 \cdot 10^{-7}$ субъект/человека; $E_{фн} = 145\ 925\ 000/89 = 1,64 \cdot 10^6$ человека/субъект федерации.

В США плотность федерации по населению примерно в те же годы равна $50/270\ 000\ 000 = 1,852 \cdot 10^{-7}$, емкость федерации по населению — $270\ 000\ 000/50 = 5,4 \cdot 10^6$, т. е. плотность федерации в РФ по населению больше, чем в США, в 3,29 раза, а емкость федерации по населению в США больше, чем в России, в 3,29 раза.

$\pi_{фтСША} = 50/9\ 363\ 200 = 5,34 \cdot 10^{-6}$ штата/км². $E_{фтСША} = 9\ 363\ 200/50 = 1,873 \cdot 10^5$ км²/штат.

Ошибки в определении оптимальной численности субъектов могут привести к тяжелым последствиям для развития российской государственности в целом. Так, депутат Государственной Думы РФ Николай Пискун после парламентских слушаний 14 ноября 2002 г. по проблемам административно-территориального устройства РФ заметил, что при формировании сверхкрупных и самодостаточных территорий рано или поздно может возникнуть угроза целостности России. «Идя по такому направлению, мы объединим несколько субъектов федерации в один, который будет довлеть над федерацией. И если, не дай Бог, эти объединенные субъекты не найдут между собой общий язык, то могут возникнуть пограничные княжеские войны. Это напомним нам древнюю историю, когда Россия распалась на отдельные княжества»¹.

2.3. Алгоритм перехода к новой модели федеративных отношений

Переход к новой модели федеративных отношений будет, по нашему убеждению, представлять собой комплексный многоступенчатый процесс, состоящий из ряда политических, правовых, экономических и управленческих действий, итогом которых должно стать создание нового федерализма как модели государственного устройства Российской Федерации, состоящей из регионов нового типа в качестве ее системообразующих элементов. Реформа федеративных отношений должна проходить таким образом, чтобы не нанести существенного вреда политической стабильности и, тем более, социально-экономическому благополучию регионов и жизненному уровню их населения.

Основной принцип федеративной реформы: все политические, правовые и экономические реформы должны проводиться только в рамках общей модели федеративных отношений, с учетом критерия экономической эффективности и целесообразности как базового для системы нового федерализма. Любые частные реформы, не приводящие к реконструкции федерализма в целом, способны лишь ухудшить ситуацию в долгосрочной перспективе. ***Недопустимо укрупнение ради самого укрупнения, любая реформа должна иметь объективное социально-экономическое обоснование и в конечном итоге приводить к повышению эффективности социально-экономической системы и улучшению уровня жизни граждан.***

Переход к системе нового федерализма должен производиться через минимально необходимые воздействия на сложившиеся политические и экономические реалии Российской Федерации.

Для созданной в результате реформы системы нового федерализма, считаем, будет характерно следующее:

¹ http://www.vesti.ru/interviews_print.html?pid=3649.

Первое. Перевод всех федеративных отношений на конституционно-правовое поле, с отказом от договорной и указной формы нормативно-правового регулирования.

Второе. Реальное равноправие субъектов, реализуемое через четкое разграничение предметов ведения и полномочий с федеральным центром.

Третье. Экономическая самостоятельность и равноправность субъектов.

Четвертое. Надежные правовые механизмы федерального вмешательства с целью защиты суверенитета, безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, прав и свобод граждан.

Пятое. Новая структура федерации, построенная на основе критерия экономической эффективности, с регионами нового типа в качестве системообразующих элементов.

Построение системы нового федерализма должно осуществляться путем комплексного воздействия на все три составляющие федеративных отношений: политическую, правовую и экономическую. В правовой сфере ключевым воздействием станет принятие федерального конституционного закона «О статусе субъекта Российской Федерации» и приведение законодательства в соответствие с положениями этого закона. В экономической сфере необходима системная реконструкция структуры федерации на основе критерия экономической целесообразности.

При этом следует учитывать, что новый федерализм — это прежде всего политическое решение и на начальных стадиях федеральной реформы политическая составляющая будет превалировать. На первом этапе основное сопротивление федеральной реформе встретит у руководства укрупняемых (объединяемых) регионов. Для части региональных элит укрупнение будет означать уход с политической сцены и отстранение от власти, и естественно ожидать от них сопротивления федеральной реформе. Для преодоления данной ситуации необходимо определенное внешнее воздействие со стороны федерального центра.

Минимальными воздействиями на систему федерализма с целью ее реконструкции, полагаем, могут быть следующие мероприятия:

Первое. Упорядочение законодательства и перевод федеративных отношений на конституционно-правовое поле принятием федерального конституционного закона «О статусе субъекта Российской Федерации», а также внесением соответствующих изменений в Конституцию и федеральные законы.

Второе. Реконструкция субъектной структуры федерации изменением статуса субъектов и их укрупнение на основе критерия экономической самостоятельности.

Третье. Формирование регионов нового типа модернизацией системы государственного управления и повышением экономической эффективности.

Четвертое. Переход к новому федерализму как модели федеративных отношений, основанной на *подлинном равноправии субъектов, четком разграничении полномочий между регионами и федеральным центром и отказе от внеконституционных институтов федерализма* (федеральных округов, договоров о разграничении предметов ведения и полномочий).

Нам представляется, что политический механизм реконструкции субъектной структуры может быть таким:

Первое. Учитывая, что укрупнение (объединение) субъектов федерации входит в противоречие с интересами элит регионов, подпадающих под процесс реконструкции, *оптимальный вариант реформы* — непосредственное обращение к населению субъектов путем референдума.

Второе. После принятия федеральным центром принципиального решения о реконструкции федеративных отношений, на широкое народное обсуждение выносятся «План реконструкции Российской Федерации», содержащий исчерпывающие сведения о целях, необходимости и характере предпринимаемых преобразований с описанием конечной модели федеративной структуры и отношений внутри нее.

Третье. После проведения всеобъемлющих информационных и иных мероприятий «План реконструкции Российской Федерации» принимается (с высокой долей вероятности) населением подпадающих под укрупнение (объединение) регионов через референдумы, итоги которых подводятся отдельно по каждому такому региону, а не по федерации в целом.

Четвертое. После одобрения населением субъектов федерации Плана реконструкции вносятся предусмотренные процедурой соответствующие поправки в Конституцию РФ и запускается механизм укрупнения (объединения) субъектов с целью формирования регионов нового типа как системообразующих элементов новой федерации.

Переход к модели нового федерализма через укрупнение (объединение) субъектов Российской Федерации возможен, по нашему мнению, в соответствии с тремя основными сценариями:

во-первых, укрупнение субъектов «сверху» по инициативе федерального центра;

во-вторых, укрупнение «снизу», по инициативе двух и более субъектов, желающих объединиться (единственно возможный вариант в соответствии с действующим законодательством);

в-третьих, «смешанный» вариант, при котором политико-экономическое давление федерального центра вынуждает региональные элиты к объединению.

Первый вариант подразумевает, что инициатива всех мероприятий, направленных на укрупнение (объединение) субъектов федерации, исходит «сверху», со стороны федерального центра.

Стартовой точкой процесса является прежде всего *признание федеральным центром безусловной необходимости объединения территорий двух или более сопредельных субъектов* и создания на их базе нового субъекта федерации с одновременным упразднением самостоятельного существования объединяемых субъектов как отдельных образований в рамках федерации. Далее запускается механизм изучения возможности и целесообразности создания нового субъекта путем объединения существующих; обращения к соответствующим субъектам федерации по вопросам исследования перспектив объединения; изучения мнения населения (в первую очередь, проживающего на территории данных субъектов федерации) и т. д.

В таком случае, мы полагаем, ***построение региона нового типа целесообразно осуществлять по следующему алгоритму объединения субъектов в рамках системы нового федерализма:***

1. *Разрабатываются минимальные социальные стандарты обеспеченности человека необходимыми общественными благами, предоставляемыми ему «бесплатно», т. е. за счет бюджета.*

2. *Определяются компетентность и ответственность различных уровней власти (федерального, субъектов федерации и муниципального) в рамках механизма, снабжающего людей данными общественными благами в должном объеме.*

3. *Принимается законодательство о минимальных социальных стандартах. Центральным его элементом станет федеральный закон о минимальных стандартах в сфере обеспечения населения социальными услугами, который должен:*

- закрепить понятие минимального социального стандарта;
- определить состав сфер и конкретный перечень социальных услуг, охватываемых понятием минимального социального стандарта;
- закрепить финансовые нормативы обеспеченности предоставления минимального стандарта оказания социальных услуг населению за счет средств бюджета;
- оговорить распределение обязанностей в сфере оказания социальных услуг;
- разграничить компетенцию уровней государственного (федерального и субъектов федерации) и муниципального управления в сфере предоставления социальных услуг;
- закрепить процессуальные гарантии предоставления социальных услуг населению за счет средств бюджетов всех уровней;
- определить ответственность за непредоставление социальных услуг и (или) ненадлежащее их оказание.

4. *Разрабатывается и нормативно закрепляется алгоритм государственного программирования регионального развития и обязанностей управленческих учреждений в его рамках.* Разработка и закрепление алгоритма государственного программирования регио-

нального развития могут проходить параллельно или перед разработкой минимального социального стандарта обеспеченности человека необходимыми ему общественными благами, системы показателей бюджетной обеспеченности минимальных социальных стандартов и разработкой иных показателей.

Создание данного алгоритма позволит реально объединить все уровни государственного управления в комплексном процессе управления функционированием и развитием страны.

5. *Принимаются акты о социально-экономическом, политическом и правовом статусе субъекта федерации, исходящие из однотипности, универсальности статуса всех субъектов федерации, однозначно объясняющие сферу принадлежащей им компетенции в соответствии с Конституцией РФ, их права во всех сферах управления и гарантии этих прав в межсубъектных отношениях и в отношениях с федеральным центром.*

Это подразумевает, в частности, **принятие основополагающего закона «О статусе субъекта Российской Федерации», который четко определит перспективы создания новых субъектов, обоснует статус субъекта Российской Федерации, с тем чтобы было ясно положение новообразованного субъекта, создаст необходимые гарантии его самостоятельности в вопросах собственной компетенции, установит основы взаимоотношений новообразованного субъекта с федеральным центром и другими субъектами федерации.**

Одновременно возникает необходимость изменения и дополнения существующих нормативных правовых актов, например федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», в который требуется включить положения, предусматривающие возможность инициирования предложений по изменению субъектного состава Российской Федерации со стороны федерального центра. Нельзя забывать и о том, что **любая попытка кардинального изменения субъектного состава неизбежно вызовет коренную перестройку всех федеративных отношений, что рано или поздно может привести к необходимости пересмотра Конституции Российской Федерации.**

Этот процесс может проходить параллельно с разработкой минимального социального стандарта обеспеченности человека необходимыми ему общественными благами, системы показателей бюджетной обеспеченности минимальных социальных стандартов и разработкой иных показателей.

Федеральный конституционный закон «О статусе субъекта Российской Федерации» должен содержать следующие разделы:

- общие положения: основные понятия и определения, используемые в тексте закона (Российская Федерация, субъект Российской Федерации, федерализм, экономический федерализм, бюджетный федерализм, административно-территориальное деление, регион, социально-

экономический регион, районирование, межрегиональные ассоциации и союзы и т. п.), основные принципы федеративных отношений в Российской Федерации;

- основы статуса субъекта Российской Федерации (территориальная природа, население, органы государственной власти);

- исключительные полномочия субъекта федерации (основные цели и задачи органов государственной власти субъекта Российской Федерации, исчерпывающий перечень исключительных полномочий, гарантии независимости и самостоятельности субъекта федерации в вопросах, отнесенных к его исключительному ведению);

- взаимоотношения субъекта федерации и федерального центра (предметы совместного ведения и основные принципы разграничения полномочий по предметам совместного ведения, основы делегирования полномочий и его границы, принципы делегирования полномочий, основы взаимодействия органов государственной власти федерации и субъектов федерации в процессе управления);

- взаимоотношения субъектов федерации между собой (основные принципы межсубъектных взаимоотношений, межрегиональные ассоциации и союзы);

- взаимоотношения субъектов федерации и муниципальных образований (предметы совместного ведения и основные принципы разграничения полномочий по предметам совместного ведения, основы делегирования полномочий и его границы, принципы делегирования полномочий, основы взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления);

- экономическая и финансовая основа субъекта Российской Федерации (природные ресурсы на территории субъекта, народнохозяйственный комплекс субъекта федерации и основы управления им, налогооблагаемая база, бюджет, источники формирования бюджета, основы межбюджетных отношений в Российской Федерации, государственное имущество на территории субъекта федерации, государственное имущество, находящееся в государственной собственности субъекта федерации);

- механизмы взаимной ответственности субъектов федерации и федерального центра, субъектов федерации и муниципальных образований, субъектов федерации между собой;

- состав субъектов Российской Федерации и изменение субъектного состава Российской Федерации, способы изменения субъектного состава Российской Федерации, процедуры создания, преобразования и упразднения субъекта Российской Федерации, структуры и механизмы управления в переходный период (политические, организационные и финансовые);

- заключительные и переходные положения.

6. *Разрабатывается система показателей бюджетной обеспеченности минимальных социальных стандартов, их взаимозависимо-*

стей и соотношений с показателями и потребностями социально-экономического развития субъектов.

Такая система должна включать в себя три основные разновидности показателей, которые позволили бы полно и достаточно подробно проанализировать состояние обеспеченности предоставления населению субъекта федерации приемлемого уровня социальных услуг за счет бюджета субъекта:

во-первых, абсолютные показатели, характеризующие бюджетную обеспеченность населения расходами бюджета на социальные услуги и обеспеченность возможности предоставления таких услуг за счет средств бюджета (объем бюджета по его расходным и доходным статьям на душу населения в целом или из расчета на одного представителя целевой группы населения, являющейся адресатом данной социальной услуги);

во-вторых, относительные показатели, характеризующие основные бюджетные пропорции: соотношение сумм расходов по направлениям, соотношение сумм доходов и расходов и т. п.;

в-третьих, интегрированные показатели, на основе которых можно определять суммарные рейтинги территорий в соответствии с заданным интегрированным показателем — критерием анализа текущей и перспективной ситуации.

7. На основе разработанной системы показателей бюджетной обеспеченности минимальных социальных стандартов определяется уровень доходности бюджета, необходимый для достижения нормативной обеспеченности бюджетными средствами минимальных социальных стандартов и потребностей развития субъектов, сравнивается с реальной доходностью бюджета (по собственным доходным статьям, принадлежащим субъектам), определяются дополнительные источники бюджетных средств для должного уровня бюджетной обеспеченности предоставления населению социальных услуг.

8. Решение о соединении финансовых и бюджетных систем данного субъекта и субъектов, граничащих с ним, с учетом факторов экономического характера, результатов кластерного анализа применительно к народнохозяйственным комплексам субъектов может приниматься в случае:

- недостаточности собственных доходных источников бюджета даже для обеспечения минимальных социальных стандартов жизни населения;
- достаточности собственных доходных источников бюджета только для обеспечения минимальных социальных стандартов жизни населения, но не для мероприятий, необходимых в целях стимулирования развития народнохозяйственного комплекса субъекта.

Возможно два варианта дальнейшего хода событий.

Первый из них ориентирован на интеграцию субъектов в рамках единого социально-экономического региона и представляет собой комбинацию пересмотренной схемы экономического районирования территорий федерации и системы федеральных округов. В этом случае воз-

никает своего рода «буферный» уровень государственного управления, опосредующий отношения федерального центра и субъектов федерации (определенные подвижки в этом направлении уже наметились).

Второй вариант предполагает объединение субъектов федерации в единый регион с последующим созданием на его основе нового субъекта федерации, включающего в себя территории вошедших в регион субъектов, и упразднением вошедших в него образований как самостоятельных субъектов федерации.

9. *В данном случае (при втором варианте) начинается непосредственное изучение возможности и целесообразности создания нового субъекта путем объединения существующих, обращение к соответствующим субъектам федерации по вопросам исследования перспектив объединения, изучение мнения населения (в первую очередь, проживающего на территории данных субъектов федерации).*

Этот этап *предполагает создание федеральной комиссии по вопросам объединения данных субъектов*, которая должна формироваться, например, на паритетной основе из представителей федерального центра и каждого из субъектов, возможность и целесообразность объединения которых изучается.

10. *Федеральной комиссией по вопросам объединения субъектов формулируется заключение*, в котором на основе изученных материалов подтверждается или опровергается необходимость интеграции субъектов федерации в рамках нового субъекта.

Заключение утверждается единогласным решением сторон — участников комиссии (каждая группа представителей в комиссии — представители от федерального центра и представители от субъектов — обладает одним голосом).

11. *В случае подтверждения комиссией целесообразности создания нового субъекта федерации законодательные органы власти субъектов федерации на основе ее заключения принимают решения об инициативе образования в составе Российской Федерации нового субъекта, располагающегося на территориях данных субъектов федерации.*

На основе решений, принятых законодательными органами власти субъектов федерации по поводу инициирования образования нового субъекта федерации, формулируются и направляются Президенту Российской Федерации предложения об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта.

Указанные предложения, базирующиеся на заключении упомянутой федеральной комиссии по вопросу объединения субъектов, в соответствии с федеральным конституционным законом «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ), должны содержать: предполагаемые — наименование, статус и границы нового субъекта; прогноз социально-экономических и иных последствий, связанных с образованием в составе Российской Федерации нового субъекта.

В качестве сопроводительных материалов одновременно представляются предложения:

- о правопреемстве нового субъекта в отношении собственности заинтересованных субъектов Российской Федерации в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, другими субъектами федерации;
- о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий год в связи с образованием в составе Российской Федерации нового субъекта либо предложения к проекту федерального бюджета на следующий год, если образование в составе федерации нового субъекта не предполагает перераспределения бюджетных средств текущего года;
- о функционировании государственных органов и организаций заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта федерации, а также о формировании органов государственной власти нового субъекта Российской Федерации;
- о действии законов и иных нормативных правовых актов заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта федерации;
- о предполагаемых сроках проведения референдумов заинтересованных субъектов Российской Федерации по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта.

Начиная с этого момента процесс принятия и формализации решения об объединении субъектов в рамках нового субъекта федерации проходит в соответствии с процедурой, описанной в Федеральном конституционном законе «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

12. Президент Российской Федерации уведомляет о предложениях по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Совет Федерации, Государственную Думу, Правительство Российской Федерации и при необходимости проводит с ними соответствующие консультации.

13. Назначение, подготовка и проведение референдумов заинтересованных субъектов Российской Федерации по вопросу об образовании в ее составе нового субъекта осуществляются в соответствии с законами заинтересованных субъектов Российской Федерации о референдуме.

Если вопрос об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта был вынесен на референдумы двух и более заинтересованных субъектов Российской Федерации и не получил одобрения на референдуме хотя бы одного них, повторные референдумы могут проводиться во всех заинтересованных субъектах Российской Федерации независимо от результатов предыдущих референдумов по данному вопросу не ранее чем через год.

Официальные данные о результатах референдумов заинтересованных субъектов Российской Федерации по вопросу об образовании в ее составе нового субъекта представляются Президенту Российской Федерации.

14. Президент Российской Федерации вносит в Государственную Думу Российской Федерации проект федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта.

Проект закона должен содержать положения, определяющие наименование, статус и границы нового субъекта Российской Федерации, положения о прекращении существования заинтересованного субъекта (заинтересованных субъектов) Российской Федерации, а также заключительные и переходные положения, устанавливающие сроки, в течение которых должны быть урегулированы следующие вопросы:

- формирование органов государственной власти нового субъекта Российской Федерации;

- внесение изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий год, если образование в составе Российской Федерации нового субъекта предполагает перераспределение бюджетных средств текущего года;

- правопреемство нового субъекта Российской Федерации в отношении собственности заинтересованных субъектов Российской Федерации в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, другими субъектами Российской Федерации, иностранными государствами и международными организациями;

- функционирование территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и федеральных судов на территории нового субъекта Российской Федерации;

- функционирование государственных органов и организаций заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации;

- действие законов и иных нормативных правовых актов заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации.

15. Палатами Федерального Собрания Российской Федерации принимается федеральный конституционный закон об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта в порядке, предусмотренном ст. 108 Конституции Российской Федерации.

Последующие изменения в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ, определяющую состав Российской Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта и учитываются при переиздании текста Конституции Российской Федерации.

16. Поэтапно объединяются бюджеты и структуры управления территорий.

В общем виде процесс объединения состоит из следующих шагов:

- формирование объединенных финансовых фондов (федеральный и межрегиональные фонды стабилизации и развития) для финансового обеспечения минимальных социальных стандартов и деятельности по достижению приоритетов развития (средства федерального фонда стабилизации и развития используются в случае нехватки средств субъектов для формирования достаточного межрегионального фонда).

При этом сохраняется «автономия» бюджетов и структур управления на первом этапе объединения. Разрабатываются объединенные управленческие структуры в ряде сфер управления, финансируемых из фондов стабилизации и развития региона (первоначально, например, только в сфере развития народнохозяйственной системы объединенного региона), — как модели межрегиональной ассоциации;

- все более полная интеграция функций по управлению регионом общерегиональными органами и учреждениями управления с консолидацией необходимых для этого средств в объединенном бюджете (при сохранении фонда стабилизации и развития, но с постепенным превращением его в фонд развития) территорий региона и распределением высвободившихся в результате предполагаемой экономии на осуществлении управленческих функций на цели развития социально-экономической системы региона.

Определяются суммы экономии за счет затрат на аппарат управления (общие затраты на аппарат управления по объединяемым субъектам за вычетом затрат на аппарат управления объединенного региона (субъекта)) от планируемого объединения, а также иные суммы.

Для этого может потребоваться, в частности, разработка «типовой» (либо примерной) структуры учреждений регионального управления, на основе которой возможно произвести предварительную оценку.

Поскольку объединение субъектов федерации, как нам представляется, будет происходить поэтапно, на ранних стадиях потребуются моделирование эволюции управленческих структур.

В процессе объединения территорий в новый социально-экономический регион конструируется система управления, на базе которой реализуется разработанный алгоритм программирования регионального развития;

- завершение интеграции структур управления и финансовых ресурсов входящих в регион территорий.

Последовательность и взаимосвязи этапов укрупнения (объединения) субъектов федерации могут быть, по нашему мнению, представлены в виде схемы, изображенной нами на **рис. 1** (нумерация этапов в тексте и на рисунке не совпадает, так как допускается — и это должно быть правилом — одновременное их осуществление, описанное в работе последовательно, о чем говорит двойной номер: 1.1, 1.2 и т. д.).

Переход к последующим этапам схемы возможен при надлежащем положительном завершении предыдущих.

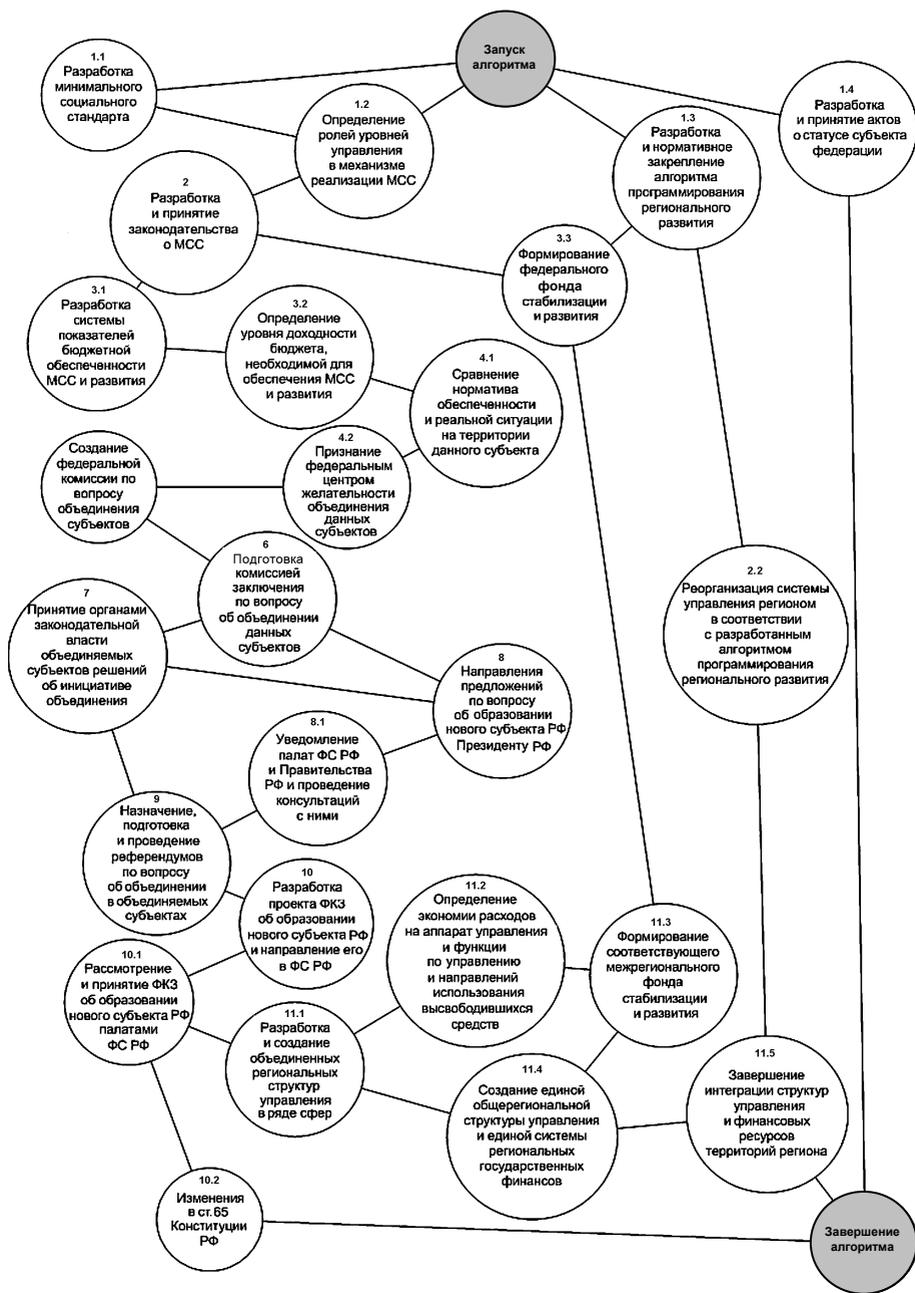


Рис. 1. Алгоритм укрупнения регионов Российской Федерации (объединение иницируется федеральным центром)

Первые семь пунктов приведенного нами алгоритма представляют собой подготовительные шаги, призванные обеспечить юридическую основу и закрепить формальные критерии укрупнения (объединения).

Их реализация является важной и безотносительно к самому алгоритму укрупнения (объединения) субъектов федерации. Разработка минимальных социальных стандартов в любом случае будет востребована, а в данной схеме должна стать обязательной для определения прежде всего уровня и качества обеспеченности населения социальными услугами, предоставляемыми за счет бюджета, затем — достаточности для этих целей бюджетных средств регионов.

Формирование системы показателей бюджетной обеспеченности позволит установить и упорядочить систему индикаторов состояния региональных финансов, которая, в свою очередь, поможет определить с высокой степенью точности проблемные с этой точки зрения территории и принять соответствующие решения по коррекции ситуации в бюджетной сфере (например, по оказанию финансовой помощи региону в решении тех или иных вопросов).

Однако в настоящее время возможность инициативы «сверху» законодательством Российской Федерации не предусмотрена в принципе. Нормы принятого в 2001 г. федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» не предусматривают подобно-го сценария развития процесса укрупнения (объединения) субъектов. Ст. 10 указанного закона в качестве единственных субъектов инициативы укрупнения (объединения) называет только сами субъекты Российской Федерации, а федеральные органы власти выступают «пассивными» помощниками и «контролерами» в процессе объединения, которые не могут предпринимать никаких действий в этом направлении по собственной инициативе. При этом в законе не указывается, кому именно принадлежит инициатива в вопросе принятия решения об укрупнении (объединении) субъектов федерации: инициатируют ли этот процесс органы законодательной (представительной) или исполнительной власти субъектов; или губернаторы; или, может быть, принимается единое совместное решение? Это нуждается в уточнении.

Но, в любом случае, для того чтобы федеральный центр мог являться инициатором преобразований субъектной структуры федерации, необходимо совершенствование нормативной правовой базы.

Таким образом, формирование правовой основы процесса укрупнения (объединения) субъектов федерации «сверху», разработка и нормативное закрепление процедуры укрупнения (объединения) субъектов, иницируемой по предложению федерального центра, будет являться необходимой предпосылкой реальности данного варианта сценария укрупнения (объединения).

В ином случае остаются только две возможности укрупнения (объединения) субъектов федерации, которые могут быть реали-

зованы в соответствии с существующими правовыми нормами, и о них мы излагаем свою позицию далее.

Второй вариант возникает в случае объединения двух или более субъектов федерации в один субъект по их собственной инициативе. В данном случае процессы перехода к модели нового федерализма значительно упрощаются, поскольку с самого начала явно присутствует воля субъектов федерации к объединению. *Собственно, указанный вариант создания нового субъекта Российской Федерации предусматривается законом «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» в качестве единственно возможного.*

Совокупность стадий укрупнения (объединения) субъектов остается примерно той же, что и намеченная в описанном выше алгоритме укрупнения (объединения) субъектов Российской Федерации. Но необходимо сделать ряд уточнений.

Во-первых, независимо от того, со стороны ли субъектов федерации или федерального центра будет исходить инициатива укрупнения (объединения), требуется разработка и принятие федерального конституционного закона о статусе субъекта Российской Федерации с целью ясного и однозначного определения основ его конституционно-правового статуса, а значит — четкой фиксации с помощью норм права статуса новообразованного субъекта, что формально закрепит основы компетенции, а также необходимые гарантии самостоятельности в вопросах собственной компетенции, установит основы взаимоотношений новообразованного субъекта с федеральным центром и другими субъектами федерации.

Разработка системы показателей бюджетной обеспеченности играет здесь роль не столько критерия укрупнения (объединения), сколько индикатора состояния государственных финансов региона и необходимости финансовой помощи.

Во-вторых, создание федеральной комиссии по вопросу укрупнения (объединения) субъектов федерации должно стать обязательным этапом в процессе укрупнения (объединения) субъектов РФ. Это позволит, в частности, более полно учесть не только интересы субъектов, намеревающихся объединиться в рамках нового региона, но и интересы федерации в целом. Заключение комиссии даст возможность выработать единый для всех сторон взгляд по поводу предстоящего объединения.

Только в случае собственной инициативы субъектов РФ, направленной на укрупнение (объединение), решение о нем, принятое органами власти субъектов, и обращение к Президенту Российской Федерации с предложением об образовании нового субъекта в результате объединения двух или более существующих будут предварять создание федеральной комиссии, основной задачей которой в такой ситуации станет выработка согласованной позиции в связи с объединением субъектов.

Затем процедура укрупнения (объединения) продолжается, начиная с двенадцатого этапа описанного выше алгоритма.

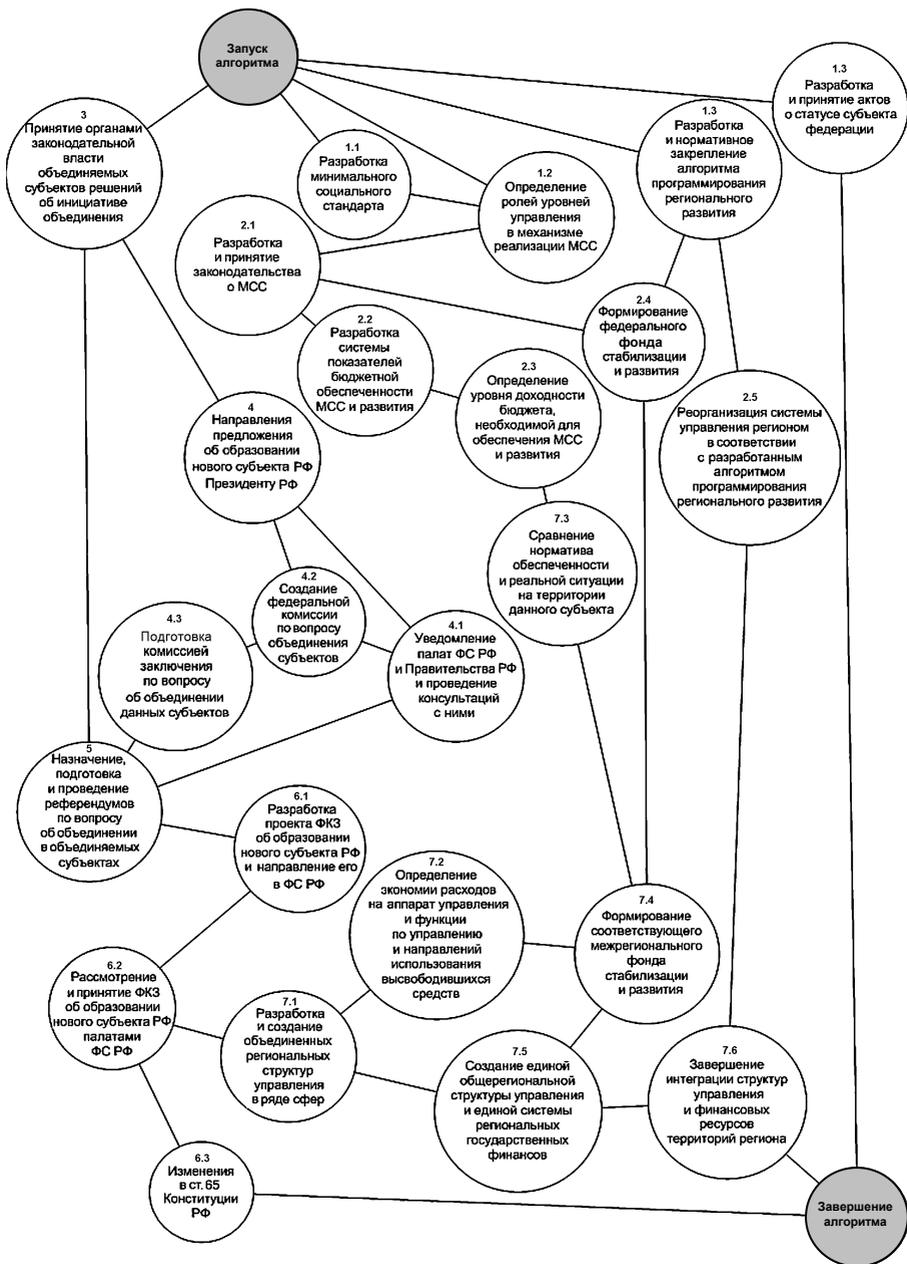


Рис. 2. Алгоритм укрупнения регионов Российской Федерации (объединение иницируется субъектами федерации)

На **рис. 2** нами представлена последовательность этапов согласно данному варианту укрупнения (объединения) субъектов РФ. В целом совокупность этапов осталась прежней, несколько изменился только их порядок и содержание некоторых из них.

Третья возможность — «смешанный» вариант укрупнения (объединения), который может быть наиболее проблемным и конфликтным, связанным со своего рода политическим и экономическим принуждением субъектов к укрупнению (объединению).

Совокупность и последовательность стадий при таком варианте, на наш взгляд, вполне может оставаться той же, что и при «добровольном» объединении субъектов федерации. При этом допускается давление федерального центра на субъекты федерации (политические элиты) с целью побудить (подтолкнуть) к принятию решения об объединении или предложить (навязать при безысходной ситуации) меры стимулирующего характера, призванные сделать укрупнение для объединяемых субъектов РФ и/или их политических элит более привлекательным и выгодным, чем автономное друг от друга существование. Либо подобные действия предпринимаются одним (несколькими) субъектом (субъектами) федерации в отношении другого (других) с целью спровоцировать объединение (разумеется, с выгодой для себя) при поддержке федерального центра или даже в отсутствие таковой.

При данном варианте весьма вероятно комплексное воздействие на законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов федерации: комбинация мер политического и экономического давления; политического и экономического стимулирования (предоставление (непредоставление) дополнительной финансовой поддержки за счет федерального бюджета (бюджета того или иного субъекта); закрепление за бюджетами регионов дополнительных по сравнению с уже имеющимися доходных источников; предоставление новых налоговых и бюджетных полномочий; перераспределение полномочий по предметам совместного ведения; предоставление дополнительных политических возможностей во взаимоотношениях с федеральным центром для укрупненных регионов (изменение статуса за счет создания в результате объединения субъекта другой разновидности); формирование экономической зависимости одного региона от другого с тем, чтобы в последующем использовать ее существование для «подчинения» одного региона другому и т. д. и т. п.).

Хотя указанный вариант почти не потребует изменения и дополнения существующего законодательства, его трудно назвать наиболее предпочтительным в силу «захватнического» и манипулятивного характера. Подобное укрупнение (объединение) будет базироваться, прежде всего, на нарушении де-факто прав субъектов РФ, которыми они обладают во взаимоотношениях с федеральным центром и в отношениях между собой, пренебрежении их интересами (как следствие, возможно, пренебрежении правами и свободами населения субъектов), что в ны-

нешних условиях вряд ли приведет к должному (положительному) результату, подвергая значительному риску будущее такого объединенного субъекта федерации за счет накопления политических противоречий и разногласий.

Тем не менее некоторые из рассматриваемых нами мер (например, касающиеся финансового «оздоровления») могут быть использованы в качестве стимулов для объединения субъектов РФ. В этом случае **главное — чтобы в результате объединения пусть не сразу, по прошествии некоторого времени, но появился экономически и финансово самостоятельный субъект федерации, который способен самостоятельно решать относящиеся к его компетенции вопросы.**

Глава 3. СТАТУС РЕГИОНА — СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ И ПРОБЛЕМА РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ РЕГИОНАМИ И ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЦЕНТРОМ

3.1. Основы правового статуса субъекта РФ

Правовой статус субъекта федерации в научных исследованиях формулируется во всем своем многообразии. Так, в монографии И. А. Умновой, где описываются конституционные основы российского федерализма, трудах других ученых приводятся признаки этого статуса¹. Наибольшее их число указано в коллективной работе российских и нидерландских ученых «Основы теории и практики федерализма»². В ней излагаются 14 позиций, которые, как нам представляется, в полном объеме отражают характерные признаки и особенности «*статуса субъекта федерации*»:

1. Состояние субъектов федерации в федеративном государстве: в своих внутренних и внешних делах они должны исходить из того, что являются частями федеративного государства.

2. Субъекты федерации не могут в одностороннем порядке устанавливать основы своего конституционного статуса, это делается совместно с федерацией и ее субъектами.

3. Положение субъектов федерации обычно определяет их возможности в отношениях с федеральным центром, что выражается прежде всего в объеме полномочий, в способах разграничения предметов ведения.

4. У субъектов федерации есть свой основополагающий акт — конституция, устав или статут.

5. Субъект федерации имеет свою систему органов государственной власти.

6. Субъект федерации имеет свою территорию, и ее нельзя изменить без согласия данного субъекта.

7. В федеративном государстве предпринимаются меры, чтобы его территория стала единым экономическим пространством.

8. Статус личности является в федерации в принципе единым, это не зависит от того, в каком субъекте проживает личность.

9. Единое ведение государственных дел на всей территории федерации, единый государственный и общественный порядок.

¹ Умнова И. А. Конституционные основы российского федерализма. М., 1998.

² Основы теории и практики федерализма. М., 1999.

10. Для федеративных государств свойственна централизация вооруженной охраны территории.

11. Вопрос об участии в международных и внешнеэкономических объединениях в различных федеративных государствах решается по-разному.

12. Субъекты федерации имеют право на сотрудничество друг с другом.

13. В федерациях с многонациональным составом населения в определенных случаях субъекты могут создаваться по национально-территориальному или языковому принципу.

14. Субъекты федерации имеют свои государственные символы — герб, флаг, гимн, имеют столицу (административный центр).

Вне сомнения, многие из этих признаков действительно соответствуют сложившимся правовым реалиям, в то же время некоторые излишне дробны; другие характеризуют не столько правовое положение субъекта, сколько федерацию; отдельные из них имеют, скорее, характер пожеланий, навеянных, видимо, российским опытом; есть признаки, лишенные определенности (например, по вопросу об участии в международных объединениях).

На наш взгляд, из перечисленного выше можно выделить следующие **главные признаки правового положения субъекта федерации** (остальные характеристики — производные от них):

Во-первых. Субъекты федерации — это системообразующие элементы федерации. Отсюда вытекает, что юридически федерация определяется «через субъекты», их отношения между собой и с федерацией. Следствием стало провозглашение в Конституции РФ равноправия субъектов федерации в отношениях друг с другом и в отношениях с федеральным центром.

Субъекты федерации образуют верхнюю палату Федерального Собрания — Совет Федерации, без которого невозможно решать ряд государственных дел. Через Совет Федерации субъекты федерации участвуют в формировании органов федерации (например, назначение судей Конституционного Суда, Генерального прокурора и т. п.), законодательной деятельности (соглашаются с нормативными правовыми актами, принимаемыми нижней палатой Федерального Собрания — Государственной Думой, или отклоняют их); иногда — в решении вопросов о чрезвычайном положении, ратификации договоров с иностранными государствами и т. д.

Как нами отмечалось, конституционно провозглашен принцип равенства, равноправия субъектов федерации, однако на деле они даже по своему влиянию по-прежнему остаются разными, о чем мы уже заявляли. Более крупные по территории, богатые природными ресурсами, а нередко и те, органы и должностные лица которых особенно активны и настойчивы, оказывают большее влияние на федеральный центр и его политику.

Во-вторых. Субъекты федерации, как и федерация в целом, обладают государственной властью. Они имеют свою систему власти:

законодательные, исполнительные и судебные органы. Из признака государственности субъекта вытекает наличие государственных символов (флаг, герб и др.).

Государственная власть субъектов федерации имеет, с одной стороны, самостоятельный, а с другой — подчиненный характер. Ее самостоятельность проистекает из роли субъектов как системообразующих элементов федерации.

Компетенция субъектов федерации может быть исключительной и совместной. В сферу исключительной компетенции субъектов федерации (ст. 73 Конституции РФ) не должен вмешиваться федеральный центр, кроме чрезвычайных ситуаций. В сфере совместной компетенции (ст. 72 Конституции РФ), являющейся важнейшим юридическим выражением отношений согласия, сотрудничества в федерации, ее субъекты, как нам представляется, при определенных условиях могут использовать свою государственную власть, если соответствующие вопросы не урегулированы федеральным законом или иным актом.

Подчиненность статуса государственной власти субъектов федерации вполне естественна и закономерна в условиях федеративных отношений и объясняется тем, что все самые важные вопросы государственной жизни (иностранные дела, война и мир, регулирование систем коммуникаций, основные права человека и т. д.) отнесены Конституцией к исключительному ведению федерации и в эту сферу субъекты федерации не имеют права вторгаться. В совместной компетенции также господствует принцип верховенства федерального права.

Такие подходы к разграничению предметов ведения и полномочий вытекают из самой природы и сущности федеративного государства. Верховенство федеральной государственной власти, как следствие, приводит к реальному установлению основ единого общественного и правового порядка во всех субъектах федерации.

В-третьих. Субъекты федерации, наделенные всей полнотой государственной власти вне пределов ведения РФ и полномочий федерации по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов, находятся в состоянии прямой постоянно действующей взаимозависимости в отношениях между собой и в отношениях с федеральным центром. К примеру, субъект федерации не может в одностороннем порядке изменить свой статус. В данном случае необходимы согласованные действия как субъекта, так и федерации. К тому же в последнее время утверждается мнение об учете позиций и других субъектов РФ.

Состояние взаимосвязей субъекта и федерации в системе федеративных отношений, как правило, является юридическим и фактическим одновременно. С позиции права такие отношения закреплены Конституцией, и в своих действиях субъекты федерации обязаны учитывать данное обстоятельство. Лишь в случаях разрыва или игнорирования конституционно установленного порядка федеративных отношений субъектом

федерации (например, Чеченская Республика начала 1990-х гг.) положение субъекта остается преимущественно правовым.

В-четвертых. Субъекты федерации обладают самостоятельностью и ее конституционными гарантиями. Гарантии связаны с территорией, системой государственных органов власти, правом независимо определять структуру местного самоуправления, закреплением за субъектами сферы исключительных предметов ведения и т. п. Территория субъекта не может быть изменена без его согласия; систему государственных органов субъект формирует сам; издание законов о местном самоуправлении — прерогатива субъекта, федерация задает лишь общие принципы; в сфере исключительных полномочий субъекта федерация не вмешивается (за исключением чрезвычайных обстоятельств) и т. д.

Территориальность субъекта РФ непременно должна сопровождаться правом собственности на природные ресурсы. Владение, пользование и распоряжение природными ресурсами осуществляются только с согласия органов государственной власти субъекта РФ. Иначе получается, что субъект имеет свою территорию, но не может пользоваться и распоряжаться тем, что находится на ней, и принцип территориальности федеративного устройства становится фарсом. Это может привести к созданию субъектов федерации на основе этнических признаков, что (особенно в условиях только формирующегося гражданского общества) влечет за собой сепаратистские выступления.

В-пятых. Субъекты федерации имеют законодательно установленное право участия в делах федерации. Прежде всего, такое право проявляется в «прямом» формировании верхней палаты Федерального Собрания РФ — Совета Федерации.

Для полного представления о потенциальных возможностях субъекта считаем необходимым напомнить, что Конституцией РФ (ч. 1 ст. 102) к ведению Совета Федерации отнесены следующие полномочия:

«а) утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;

б) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения;

в) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения;

г) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;

д) назначение выборов Президента Российской Федерации;

е) отрешение Президента Российской Федерации от должности;

ж) назначение на должность и освобождение от должности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации;

з) назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации;

и) назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов».

Кроме того, участие субъектов федерации в решении общегосударственных вопросов обеспечивается путем конституционного закрепления совместной компетенции. Эта важная сфера отношений федерального значения может регулироваться и законами федерации, и законами субъектов федерации (при соблюдении условия верховенства федерального права).

Существуют и другие гарантии участия субъектов федерации в решении принципиальных вопросов федерального значения.

В-шестых. Субъекты федерации вправе заключать соглашения и союзы с другими субъектами федерации, с субъектами других федераций, а также участвовать в иных международных отношениях.

Согласно ч. 1 и 2 ст. 66 Конституции РФ, статус субъекта федерации определяется Конституцией Российской Федерации и конституциями или уставами самих субъектов. Однако мы полагаем, что этого недостаточно и необходимо принятие федерального конституционного закона, который бы закрепил все перечисленные признаки статуса субъекта федерации и устранил все еще существующие противоречия равноправия субъектов РФ.

Субъектный состав Российской Федерации, как предусмотренный Конституцией РФ, так и создавшийся благодаря другим факторам, сегодня весьма разнообразен. Статья 5 Конституции РФ описывает видовой состав субъектов, подчеркивая при этом их равноправие во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 4).

Выделяется 6 видов субъектов РФ, что является отличительной особенностью Российской Федерации в сравнении с другими федеративными государствами. *Общее число субъектов — 89: 21 республика, 6 краев, 2 города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), автономная область, 10 автономных округов, 49 областей.*

Совокупность статусных прав, отличающих одни субъекты федерации от других, невелика: право на принятие конституций, на установление своих государственных языков (ч. 2 ст. 68 Конституции РФ) и право на гражданство (последнее — не по Конституции, а по ФЗ «О гражданстве Российской Федерации») принадлежит республикам, которым «дополнительных» статусных прав не устанавливается, но они по Конституции РФ признаются государствами (ч. 2 ст. 5 Конституции РФ), а другие субъекты федерации таковыми не считаются.

Можно выделить три категории субъектов федерации, отличающихся особенностями статуса¹:

1. Республики. Это государства в составе Российской Федерации, обладающие всей полнотой государственной власти вне пределов компе-

¹ *Федерализм: Теория, институты, отношения: (Сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 2001.*

тенции Российской Федерации. Они образованы как формы национальной государственности, воплощают самоопределение соответствующих наций.

Статус республики определяется Конституцией РФ и конституцией республики, и она имеет следующие государственно-правовые признаки:

- конституцию республики, республиканское законодательство;
- систему органов государственной власти республики, которая устанавливается ею самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, закрепленными федеральным законом;
- территорию, причем границы между субъектами могут быть изменены только с их взаимного согласия;
- республиканское гражданство;
- государственный язык;
- собственные символы.

2. *Автономные округа и автономная область.* Эти субъекты федерации также созданы по национальному признаку, но их конституционно-правовой статус весьма отличается от статуса республик меньшим объемом прав. Кроме того, особый статус имеют автономные округа, находящиеся в составе края или областей: Еврейская автономная область и Чукотский автономный округ, не входящие в состав других субъектов федерации, обладают практически тем же статусом, что и ниже следующие субъекты.

3. *Края, области, города федерального значения.* Это территориальные образования, обладающие всей полнотой государственной власти вне пределов компетенции РФ, а в качестве государственного языка в них используется только русский.

Статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется Конституцией РФ и уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа. Устав принимается законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта.

Для конституционно-правового статуса указанных выше субъектов федерации характерно наличие следующих элементов:

- устава;
- законодательства;
- системы органов государственной власти соответствующего субъекта федерации, которая устанавливается им самим устанавливается в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, определенными федеральным законом;
- территории, границы которой могут быть изменены только с взаимного согласия органов власти сопредельных субъектов РФ.

Положение автономии имеет в сравнении с другими субъектами федерации правовую особенность, которая состоит в том, что *«по представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе»* (ч. 3 ст. 66 Конституции РФ). К тому же если автономный округ входит в состав края или области, то *«отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области»* (ч. 4 ст. 66 Конституции РФ).

Конституция РФ, закрепляя республики, края, области, города федерального значения, автономную область и автономные округа в качестве субъектов Российской Федерации, признает их равноправными (ч. 1 ст. 5), провозглашает равноправие всех субъектов федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 4 ст. 5). Данными предписаниями Конституция РФ юридически устанавливает, казалось бы, одинаковый правовой статус всех субъектов федерации.

Однако, на наш взгляд, наряду с этим конституционные нормы предписывают и иное. В частности, ч. 5 ст. 66 Конституции РФ предоставляет право на изменение статуса субъекта Российской Федерации по взаимному согласию России и ее субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом.

Возникает вопрос, если все субъекты федерации обладают реальным (конституционно и фактически) равным правовым статусом, то появляется ли практическая необходимость его изменения? Наверное, нет!

Вне сомнения, *подобное конституционное предписание* в противовес ч. 1 ст. 5 Конституции РФ *указывает* на то, что субъекты Российской Федерации имеют разностатусный характер своего правового положения. Более того, как нам представляется, *конституционное выделение видов субъектов федерации* — республика, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ — *также подчеркивает, что их статус далеко не одинаков.*

Мы полагаем, что разработанный нами проект федерального конституционного закона «О статусе субъекта Российской Федерации» вполне способен устранить такие противоречия, и надеемся, что он (проект) как вариант разрешения важнейшей правовой коллизии будет востребован федеральным центром.

Относительно статуса и видов субъектов федерации подчеркнем следующее. По нашему мнению, можно без какого-либо ущерба для государственного устройства страны максимально придать субъектам федерации действительно равный конституционно-правовой статус и сократить наполовину количество их видов.

В качестве наименований субъектов РФ предлагается использовать сложившиеся, в том числе исторически, названия: *республика, губерния, город федерального значения*. В то же время из данного перечня возможно исключить «*город федерального значения*», имея в виду, что, по сути, такой субъект — *особое муниципальное образование*, статус которого может быть установлен специальным федеральным законом, а в отношении столицы РФ — тем более. На наш взгляд, нет особой необходимости и предпосылок правового характера, чтобы выделять указанный вид субъекта федерации.

В следующей главе монографии мы вносим предложение, каким путем упорядочить субъектный состав РФ — основу нового российского федерализма. Нам представляется, что вариант объединения городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга соответственно с Московской и Ленинградской областями заслуживает всестороннего внимания, позволит им стать «нормальными» субъектами федерации и разрешит к тому же часть накопившихся противоречий в отношениях субъектов между собой и федеральной властью.

Таким образом, *самым оптимальным и весьма предпочтительным является вариант, при котором конструкция «базовой» модели будущего государственного устройства Российской Федерации будет состоять из республик и губерний.*

В правильности избранного нами подхода убеждаемся при детальном рассмотрении конституционно-правового статуса субъектов РФ и установлении при этом явных различий, вытекающих из ряда конституционных норм. Проведем соответствующий анализ и изложим свое видение.

Так, ст. 66 Конституции РФ предусматривает, что статус республики определяется Конституцией РФ и конституцией республики, а статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа — Конституцией РФ и их уставом. Что касается автономной области и автономного округа, то по представлению их законодательных и исполнительных органов государственной власти может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе. Другие субъекты федерации таким правом не наделены.

Республика как субъект «высшего порядка» имеет свою конституцию, в то время как другие субъекты — устав (ч. 2 и 3 ст. 5 Конституции РФ); республика вправе устанавливать свой государственный язык (ч. 2 ст. 68 Конституции РФ), иным субъектам федерации такое право не предоставлено. Конституция РФ подобными предписаниями как бы «принижает» статус края, области, города федерального значения, автономной области и автономного округа, ставит их на более низкую ступень по сравнению с республикой, в противовес своей норме о равноправии субъектов федерации¹.

¹ *Онохова В. В.* Проблемы конституционного регулирования федеративных отношений в России // СибЮрВестник. 1998. № 2.

Отсюда следует, что нормы Конституции РФ, закрепляющие статус субъектов Российской Федерации, не способствуют практическому достижению их равноправия. Получается, с одной стороны, она закладывает потенциальный механизм выравнивания статуса субъектов и выводит их равноправными членами федерации, а с другой — устанавливает основу для их неодинакового правового положения.

Яркий пример тому — признание автономного округа равноправным субъектом федерации и одновременное установление его вхождения в состав края или области (ч. 4 ст. 66 Конституции РФ). Однако предписание, содержащееся в ч. 4 ст. 66, исключается другой конституционной нормой, устанавливающей, что никакие другие положения Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации (ч. 2 ст. 16 Конституции РФ). По нашему мнению, *вхождение автономного округа в состав края или области противоречит ст. 5 Конституции Российской Федерации, закрепляющей основы конституционного строя России. Автономный округ, как и другие субъекты, должен непосредственно, а не опосредованно входить в состав федерации.* Девять из 10 автономных округов, перечисленных в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ, входят в состав шести областей (Архангельская, Иркутская, Камчатская, Пермская, Тюменская, Читинская) и одного края (Красноярский).

Таким образом, опираясь на ч. 2 ст. 16 Конституции Российской Федерации, автономный округ должен строить свои отношения с федерацией как полноправный ее член. В то же время обращает на себя внимание констатирующий характер ч. 4 ст. 66 Конституции РФ. По существу, Конституция РФ признала ранее сложившееся положение, согласно которому автономный округ, не оформивший изменение своего статуса, по-прежнему входит в состав соответствующего края или области. Исключение составляет Чукотский автономный округ, который вышел из состава Магаданской области с соблюдением установленных процедур.

Обоснование положения ч. 4 ст. 66 Конституции Российской Федерации дает Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 14 июля 1997 г. по делу о толковании содержащегося в ч. 4 ст. 66 Конституции РФ положения о вхождении автономного округа в состав края, области. Он признает автономный округ равноправным членом федерации, отличающимся своими особенностями от других субъектов федерации¹. А особенности таковы, что они подчеркивают разный статус края, области и автономного округа. Покажем, в чем это проявляется.

Территория и население автономного округа входят составной частью в территорию и население края, области. На автономный округ распространяются полномочия органов государственной власти края,

¹ *Постановление Конституционного Суда от 14 июля 1997 года // Российская газета. 1997. 22 июля.*

области. В сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов полномочия органов государственной власти края, области на территории автономного округа осуществляются в рамках, определенных федеральным законом и договорами между соответствующими органами государственной власти, причем отсутствие договора не может служить препятствием для распространения юрисдикции органов государственной власти края, области на автономный округ.

При таких явных существенных особенностях *Конституционный Суд РФ*, тем не менее, как ни парадоксально, *указывает на неутрату и неизменность конституционно-правовой природы автономного округа как равноправного члена федерации наряду с другими субъектами, одновременно составляющего часть другого субъекта федерации*. Нам представляется важным обратить внимание на недопустимость при реформировании государственного устройства РФ механического включения (присоединения) одного субъекта в состав другого.

Конечно, сложно признать противоречия конституционных предписаний, которые вырабатывались без учета реалий дня и исторически сложившихся традиций и отношений, а подводились якобы под требования принципа федерализма с целью децентрализации федеральной власти. По-прежнему требуется их обоснование, поскольку многие нормы Конституции РФ не находят практической реализации в силу своей противоречивости, а порой и взаимоисключения. Это относится прежде всего к предписанию ч. 1 ст. 5 Конституции Российской Федерации, которому противоречит ряд других конституционных норм. В то же время нельзя не заметить, что его содержание предельно ясно и оно подкреплено ч. 2 ст. 16 Конституции РФ.

Мы полагаем, что *наиболее правильный путь реализации предписаний главы первой Конституции РФ — это фактическое выравнивание правового статуса субъектов федерации*. При этом поставленная цель достигается всевозможными вариантами.

Одним из них является поднятие статуса всех других субъектов федерации до уровня республики¹.

Другой — принижение статуса республики до государственного образования и параллельно с этим построение федерации не по национально-территориальному, а территориальному принципу.

В 1997 г., когда была особенно распространена договорная схема регулирования федеративных отношений, автором предлагалась трехэтапная схема формирования сбалансированного регионального

¹ См. об этом: *Карапетьян Л. М.* Субъекты федерации: перспективы выравнивания конституционного статуса // *Свободная мысль*. 1996. № 11; *Карапетьян Л. М., Эбзеев В. С.* Российский федерализм: равноправие субъектов и асимметрия // *Государство и право*. 1995. № 3; *Добрынин Н. М.* Конституционно-правовые основы отношений края или области с входящими в их состав автономными округами: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 1998.

сотрудничества. Уже в те годы нами ставилась задача преодоления асимметричности федеративных отношений «сложноустроенных» субъектов федерации¹.

В соответствии с ч. 2 ст. 66 Конституции РФ конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации устанавливается Конституцией РФ и его собственным учредительным актом — уставом. В тех частях, в которых Федеративный договор не противоречит Конституции РФ, дополнительные параметры статуса субъекта федерации устанавливаются также и положениями этого Договора. Для автономных округов и автономной области, очевидно в силу специфики их образования и в целях «подтягивания» их экономически и социально «отсталых» территорий до цивилизованного уровня, в Конституции РФ предусмотрена дополнительная возможность для усиления правового статуса, а именно принятие федерального закона об автономном округе (автономной области) по представлению их органов государственной власти.

Следовательно, статус автономного округа, как и другого субъекта РФ, характеризующий основные права автономного округа как государственно-территориального образования в системе правоотношений Российской Федерации, права его органов государственной власти, включая и образование этих органов посредством избирательного процесса (законодательный орган и губернатор автономного округа), гарантии населения, проживающего на территории автономного округа, другие параметры устанавливаются самостоятельно органами государственной власти автономного округа на основе своего устава и дополнительно на основе актов федерального уровня.

Таким образом, ни один правовой документ, будь то указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства РФ или уставы других субъектов Российской Федерации, а также договоры, заключенные между органами государственной власти автономного округа и любого другого субъекта, не может изменять статус автономного округа.

Другими словами, на основе правовых актов какого-либо субъекта федерации нельзя вменить в обязанность органам законодательной (представительной) власти автономного округа организовывать и проводить выборы в автономном округе или участвовать в выборном процессе другого субъекта; не допускается прямая ревизия правовых актов автономного округа органом государственной власти другого субъекта или органом, специально созданным другим субъектом для этих целей; правовое регулирование на территории автономного округа; изменение его административно-территориального устройства и иные действия, не предусмотренные уставом автономного округа.

¹ Добрынин Н. М. Проблемы правового обеспечения взаимоотношений Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа. Тюмень, 1997.

Ликвидация или вольное толкование этих и многих иных запретов на вмешательство органа государственной власти одного субъекта федерации во внутреннюю жизнь другого субъекта привела бы к нарушению тех норм Конституции Российской Федерации, которые относятся к основам конституционного строя и не могут быть изменены иначе, чем принятием новой Конституции по специально предусмотренной для этого процедуре — через федеральный конституционный закон, созывающий Конституционное Собрание (ст. 135 Конституции РФ).

Конституция РФ не допускает установления соподчиненных отношений между органами государственной власти различных субъектов. По этой причине среди них нет «вышестоящих» и «нижестоящих».

Все субъекты федерации равноправны между собой и во взаимоотношениях с Российской Федерацией. Поэтому ни в одном правовом акте какого-либо субъекта, в том числе и его уставе, некорректно формулировать собственные полномочия в терминах *«исключительные»*, поскольку все эти полномочия, в пределах, установленных Конституцией РФ, являются неотчуждаемыми и, следовательно, само собой разумеется, исключительными; нельзя использовать при оформлении горизонтальных отношений термины вроде *«разграничение полномочий»*, так как это подразумевает изначальную вертикальную зависимость субъектов друг от друга; лишены юридического смысла термины о *«распространении»* или *«ратификации»* правовых актов (например, законов), принятых законодательным (представительным) органом власти одного субъекта федерации (например, области), на территорию автономного округа посредством актов их органов законодательной (представительной) власти.

Можно с пониманием отнестись к терминологическому обороту типа *«рекомендовать субъектам Российской Федерации сделать то-то»*, исходящему от Президента РФ, но является юридическим нонсенсом употребление подобного рекомендательного выражения органом власти одного субъекта федерации, например, об отмене (изменении) актов органа власти другого субъекта, в которых первый орган «усмотрел» нарушения.

Таким образом, устав субъекта федерации статуирует только этот субъект и, ни при каких обстоятельствах, не устанавливает параметры статуса другого субъекта. Конкретные взаимные отношения социально-экономического и культурного характера, а не политико-правового свойства между субъектами устанавливаются двусторонними или многосторонними договорами (соглашениями).

Норма ч. 4 ст. 66 Конституции РФ, в которой устанавливается, что отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и соответственно органами государственной власти края или области, не касается прав на определение каких-либо параметров статуса автономного округа по отношению к зафиксированному в его уставе. Нам представляется, что

данная норма — исключительно экономического характера, а не конституционно-правового (именно поэтому она дана в Конституции РФ как *возможность*, а не как *обязательность*). Ее назначение заключается в использовании и закреплении всех типов рациональных экономических отношений между автономным округом и соответствующим краем (областью), сложившихся в прошлые периоды существования, прежде всего в договорной форме (поскольку такая форма характеризует равноправие сторон), и, возможно, в формировании новых взаимовыгодных совместных интересов.

Одновременно, полагаем, можно считать, что договорная форма не позволяет более «сильному» субъекту, понятие о котором укоренилось в прошлом общественном сознании за краем (областью), ущемлять интересы более «слабого», т. е. менее опытного в политико-правовых отношениях субъекта — автономного округа. Если один из партнеров договорных отношений окажется недобросовестным как экономический контрагент, то, кроме рычагов судебного воздействия со стороны одного из них, Российская Федерация может принять соответствующий федеральный закон, в котором более жестко фиксируется взаимная экономическая ответственность.

Однако очевидно, что, поскольку федеральные законы не могут противоречить Конституции РФ, и в отмеченном законе не могут быть установлены нормы, предусматривающие иерархическую соподчиненность отношений между краем (областью), с одной стороны, и автономным округом — с другой. **Подобная форма соподчиненности непременно изменила бы конституционно-правовой статус автономного округа.**

По нашему убеждению, единственным и надежным источником формирования и реализации сбалансированной региональной политики, отвечающей интересам всех ее участников, в то время служило (и подобную практику следует непременно продолжить) системное применение действующей Конституции РФ, условиями которого являлись:

- полное (без исключений) применение всех конституционных норм с учетом особенностей каждой конкретной проблемы региональных отношений;
- выбор оптимальной динамики (последовательности этапов) в формировании региональных отношений.

Регулирующий потенциал Конституции РФ настолько значителен, что позволяет в сочетании с иными правовыми и институциональными инструментами (пакеты договоров и соглашений, федеральные и региональные законы, координирующие структуры) обеспечивать (особенно в сложных региональных узлах) полноту применения конституционных норм, сначала рациональную, а впоследствии оптимальную динамику формирования региональных отношений.

В тот период нами была предложена схема, логически завершенная и удовлетворяющая отмеченным выше условиям решения проблем взаимоотношений автономных округов и соответствующих края, областей (**рис. 3**).

Согласно трехэтапной схеме формирования сбалансированного регионального сотрудничества, развитие отношений края (областей) и входящих в их состав автономных округов может происходить следующим образом:

а) непосредственное и добровольное взаимодействие равноправных субъектов федерации в регионе, оформленное в виде отдельных положений их уставов, специальных законов и трехсторонних рамочных договоров (пакетов региональных соглашений);

б) заключение четырехсторонних рамочных договоров (пакетов федерально-региональных соглашений) автономного округа, края (области) с Российской Федерацией по предметам ее и субъектов федерации совместного ведения;

в) если это необходимо участникам, федеральный закон, в котором фиксируются добровольно созданные на региональном и федеральном уровнях отношения между партнерами по региональной власти.

Таким образом, формирование новой региональной политики как основы новых взаимоотношений органов государственной власти субъектов Российской Федерации можно подразделить на три этапа.

Первый этап: Формирование уравновешивающих статусов автономного округа и соответствующих края, области путем нормативного оформления их региональных отношений.

На этом этапе «слабый» субъект Российской Федерации — автономный округ — конкретизирует свой конституционно-правовой статус посредством реализации ч. 2, 3 и 4 ст. 66 Конституции России через принятие федеральных законов «Об автономном округе», «Об основах отношений края или области с входящими в их состав автономными округами» и приведение в соответствие собственного устава.

Выравнивание статуса автономных округов и края, области позволяет заключить между их органами государственной власти равноправный рамочный договор с последующим развитием закрепленных в нем принципов отношений в пакете соглашений, охватывающих конкретные сферы совместных согласованных интересов автономного округа, края, области.

Принятие рамочного договора фиксируется в соответствующих законодательных актах автономного округа, края, области, принимаемых их законодательными (представительными) органами государственной власти.

Продолжать конституционно бесперспективную линию на самозахват власти и конфронтацию или проявить волю и поступиться устаревшими догмами, не позволяющими выйти на дорогу взаимовыгодного сотрудничества?

Для ответственных политиков вывод ясен. Так, еще 27 сентября 1995 г. бывший глава администрации Тюменской области Л. Ю. Рокец-

кий и поныне действующие глава администрации Ханты-Мансийского автономного округа А. В. Филипенко и глава администрации Ямало-Ненецкого автономного округа Ю. В. Неелов подписали рамочный договор об отношениях между исполнительными органами власти трех субъектов Российской Федерации. Это был первый в России неполитизированный, а скорее экономико-гражданский договор прагматической ориентации, в котором ни один из субъектов не ущемлялся в своих правах. В нем не разграничивались никакие полномочия и не делегировались какие-либо государственные права, в то же время содержалась основа для развертывания деловых отношений в различных направлениях между областью и автономными округами.

В необходимом на первом этапе пакете документов — лишь уставы Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов; причем устав области, как уже указывалось, сомнителен с точки зрения соответствия Конституции и был обжалован автономными округами в Конституционном Суде.

По-прежнему отсутствуют «именные» федеральные законы об автономных округах. До сих пор не разработан полномасштабный трехсторонний договор об отношениях области и автономных округов. Достигнутые соглашения между органами государственной власти трех субъектов федерации явно не могут его заменить. Федеральный закон «Об основах отношений края или области с входящими в их состав автономными округами», принятый 13 июня 1997 г. Государственной Думой РФ и одобренный 3 июля 1997 г. Советом Федерации РФ, к сожалению, без убедительных, на наш взгляд, на то оснований был отклонен 21 июля 1997 г. Президентом РФ.

Таким образом, мы можем констатировать полное отсутствие на нынешний период правовой основы взаимоотношений субъектов федерации в самом «сложноустроенном» субъекте, коим является, в частности, Тюменская область, и конфликтогенный фактор подобного субъектного симбиоза не устранен. К тому же, как нам представляется, возможное принятие законопроекта «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» в редакции рабочей группы Д. Н. Козака вовсе разрушит сложившийся за последние годы статус-кво трех субъектов федерации, которым обеспечивается устойчивое равновесное состояние в их отношениях, а также установленный Конституцией РФ конституционно-правовой статус автономных округов.

Конечно же, без наличия у заинтересованных сторон воли к установлению цивилизованных отношений, основанных на уважении к Конституции и друг к другу, развитию конструктивного договорного процесса никакой, даже самый совершенный нормативно-правовой акт федерального уровня не способен снять накопившиеся противоречия. Неисполненные указы Президента РФ «О выборах глав исполнительной власти Тюмен-

ской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов» от 13 сентября 1996 г. № 1355¹ и «О выборах главы исполнительной власти Тюменской области» от 15 октября 1996 г. № 1438² — характерное тому подтверждение.

Очевидно, что налаживание полноценного договорного процесса между областью и автономными округами невозможно без перелома в сознании многих политиков, по-прежнему склоняющихся к «силовому» способу разрешения противоречий. «Силовой» способ может лишь завести проблему в тупик. Летом 1997 г. по каналам ИТАР-ТАСС было распространено заявление губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа Ю. В. Неелова о том, что ему с трудом удается сдерживать депутатов окружной Думы от исключения из устава округа положения о вхождении этого субъекта Российской Федерации в Тюменскую область.

Второй этап: Формирование федерально-региональных отношений.

На этом этапе субъекты региональных отношений должны «созреть» для вступления в паритетные отношения с Российской Федерацией.

Заключается рамочный четырехсторонний договор, включающий в качестве участника федеральные органы государственной власти. В нем закрепляются доминирующие на текущий момент для участников отношений предметы их совместного ведения, принципы и механизмы разграничения полномочий между Российской Федерацией, автономным округом, краем, областью.

В последующем каждый из субъектов федерации заключает двусторонние соглашения с Правительством, контролируя сохранение баланса разграничиваемых и передаваемых по вертикали полномочий партнерам по региональной власти.

На этом этапе реализуются нормы Конституции Российской Федерации, закрепленные в ч. 4 ст. 5, ч. 1 ст. 72.

Третий этап: Законодательное закрепление региональных отношений на федеральном уровне.

На данном этапе созданные сбалансированные региональные отношения между автономным округом, краем, областью, отвечающие их интересам и интересам Российской Федерации, могут быть оформлены в виде федерального закона (в соответствии с ч. 4 ст. 66 Конституции).

Приведенная схема и порядок (динамика) наращивания отношений между субъектами федерации отражают реальную сложность рассматриваемой региональной ситуации.

На отдельных этапах четко обозначаются сферы согласительных процессов:

- автономные округа, край, область непосредственно контактируют как равноправные участники;

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 38. Ст. 4412.

² Там же. № 43. Ст. 4880

- на разных уровнях к ним подключаются федеральные партнеры;
- по общему согласию участников могут привлекаться нейтральные по интересам посредники с целью ускорения процесса взаимопонимания и сближения позиций Российской Федерации, автономных округов и края, области.

При осуществлении реформирования отношений Российской Федерации и ее субъектов на конституционно-правовом поле и отдалении от договорной практики регулирования федеративных отношений, находим данную схему не соответствующей требованиям времени в области федеративных отношений. Для нынешних условий необходима иная, более радикальная модель выравнивания статусов субъектов федерации, изложенная далее в настоящей главе.

Помимо закрепленных, как ни парадоксально, в Конституции РФ оснований для нарушения принципа равноправности субъектов Российской Федерации существуют иные основания, вытекающие из законов и договоров¹:

— положения Федеративного договора 1992 г. в части, касающейся различного статуса субъектов федерации, потеряли силу (ч. 1 раздела второго Конституции), однако сам Договор действует, и субъекты РФ все еще им руководствуются;

— некоторые субъекты РФ не подписали Федеративный договор 1992 г. (республики Ингушетия, Татарстан и Чечня);

— отдельные субъекты РФ подписали Федеративный договор с оговорками (например, Калужская и Ленинградская области, город Санкт-Петербург);

— для субъектов РФ (кроме Ленинградской области и г. Санкт-Петербурга), подписавших протокол к Федеративному договору (...между органами государственной власти РФ и краев, областей и городов...), не действует пп. «м» п. 1 ст. II Федеративного договора (в соответствии с которым оборона и безопасность, оборонное производство отнесены к исключительному ведению субъектов согласно п. 1 ст. III Федеративного договора);

— часть субъектов РФ (в настоящий момент 46) подписали с федеральным центром договоры о разграничении предметов ведения и полномочий;

— договоры о разграничении предметов ведения и полномочий различаются по своему содержанию;

— один из автономных округов реализовал свое право на непосредственное вхождение в состав Российской Федерации (Чукотский автономный округ), остальные округа по-прежнему входят в состав края/областей;

¹ Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации от 31 марта 1992 года // Справочная правовая система «Гарант».

— спецификой отличается положение Чеченской Республики и приграничных с ней субъектов РФ;

— особый статус имеет Калининградская область в силу своей территориальной отдаленности от РФ (чему посвящен федеральный закон);

— различными нормативными актами (федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ и т. д.) устанавливаются особенности правового положения тех или иных субъектов РФ по отдельным направлениям их деятельности (бюджетное устройство, экономические отношения, налоги и т. п.), которые значительно изменяют статус данных субъектов, и т. д.

Кроме того, конституции и уставы субъектов РФ, значительно расходясь с Конституцией и законами РФ, а то и прямо противореча им, вносят значительные отклонения в правовое положение отдельных субъектов федерации. И хотя, как уже отмечалось выше, противоречащее Конституции РФ законодательство субъектов федерации не должно учитываться при определении их правового статуса, фактически имеет место соблюдение субъектами РФ неконституционных норм собственного законодательства, что создает дополнительные основания для их, прежде всего, правового неравенства.

Особое место в формировании асимметрии федеративных отношений в Российской Федерации занимают различные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий, заключаемые между федерацией и ее субъектами. Некоторые регионы стали использовать двусторонние договоры как средство борьбы с асимметрией в федеративном устройстве России, однако весьма своеобразно. Из одного договора в другой перемещается норма о том, что «если федеральными нормативными правовыми актами... будут установлены права, льготы и преимущества для субъектов Российской Федерации большие, чем установленные настоящим договором, то в отношении... (название конкретного субъекта) применяются положения указанных федеральных нормативных правовых актов». Норма абсолютно не нужная, так как в случае появления федерального закона, устанавливающего права и льготы, а также обязанности для каких-либо субъектов РФ в соответствии с Конституцией РФ, эти субъекты обязаны будут следовать нормам данного закона безо всяких предварительных условий и оговорок. Свободно же «присоединяться» к федеральным законам субъекты федерации не уполномочены; федеральные законы — это не международные конвенции, вопрос о присоединении к которым относится к исключительно ведению соглашающихся сторон.

Что можно противопоставить процессам дифференциации статуса субъектов РФ?

В первую очередь, необходимо отказаться от заключения двусторонних договоров и привести существующие договоры и законодательство субъектов РФ в соответствие с Конституцией и законами Российской Федерации (на сегодняшний день Министерство юстиции РФ заре-

гистрировало около 16 000 правовых актов субъектов федерации; свыше двух третей оказались ненормативными, а треть актов — не соответствующими Конституции и законам РФ). Но указанные меры хороши лишь для некоторого упорядочения отношений центра и регионов, а никак не для учреждения правовых основ симметричного федеративного устройства России.

Действующая Конституция РФ — вот юридически основное препятствие для создания федерации, отвечающей современным требованиям развивающегося общества.

Исследователи предлагают три варианта разрешения конституционных противоречий в области симметрии государственного устройства:

Первый. Низведение всех субъектов Российской Федерации до уровня административно-территориальных образований и преобразование Российской Федерации в унитарное государство. Очевидно, что ввиду ряда объективных и субъективных факторов данный путь неприемлем.

Второй. Придание всем субъектам (или ряду субъектов) Российской Федерации статуса независимых государств с последующим преобразованием Российской Федерации в конфедеративное образование. Такой путь для России также вряд ли оправдан.

Третий. Создание так называемой «плоской» федерации, т. е. федерации, включающей в себя однопорядковые и равноправные субъекты, не обладающие государственным статусом. Неважно, как они будут называться — землями или как-либо иначе, главное, что они будут субъектами Российской Федерации и не будут государствами. В рамках этого варианта возможно разумное укрупнение субъектов; создание, к примеру, таких субъектов федерации, как Западная и Восточная Сибирь, Северо-Запад, Черноземье, Большая Волга, Центральная Россия, Поморье, Урал, Дальний Восток и т. д. Данный проект имеет, как представляется нам, куда более значительные перспективы с точки зрения будущего развития российского федерализма.

В завершение темы раздела считаем важным обратить внимание на один характерный аспект.

Проведенные нами исследования правового статуса субъектов РФ и анализ ситуации последних лет, как ни парадоксально, убеждают нас в том (и мы уже излагали свою позицию в настоящей монографии), что *федеральному центру действительно не нужны «сильные» регионы*, с высокой степенью самодостаточности в решении экономических и социальных проблем территорий, самостоятельной политикой в этих и иных сферах в пределах даже согласованной с центром компетенции.

Такое отношение к пониманию роли и места субъектов РФ в государственном устройстве России не приведет в ближайшей перспективе к установлению по-настоящему (с правовой, политической, экономической и иных точек зрения) равного их статуса в отношениях как с федеральным центром, так и между собой, наоборот, оно усиливает предпо-

ложения об устремлениях к созданию унитарного государства с авторитарным режимом управления.

Подобное заключение логично исходит из следующих выводов:

Во-первых, введение новых принципов формирования Совета Федерации, с одной стороны, отстранило руководителей законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ от «прямого» их участия в управлении государственными делами на высшем уровне, с другой — привело к тому, что, по мнению аналитиков, деятельность Совета Федерации стала носить декоративный характер и он уже не является реальным рычагом сдержек и противовесов, тем более — балансом в расстановке политических сил.

Во-вторых, введение института полномочных представителей Президента РФ и образование семи федеральных округов еще дальше отодвинуло на «задний» план руководителей законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов федерации, значительно сократило их возможности «напрямую» решать проблемы регионов в федеральном центре и отдалило на большую, чем прежде, дистанцию от Президента РФ.

Одновременно полномочные представители Президента РФ «обросли» в эти годы полным набором федеральных территориальных органов власти и практически «подмяли» под себя деятельность законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, экономику, социальную сферу территорий, входящих в те или иные федеральные округа.

В-третьих, федеральный центр «навязал» новые (свои) правила формирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (что не в полной мере согласовывается с духом и буквой Конституции страны), при которых эти органы должны наполовину состоять из депутатов, избранных по спискам партий и общественно-политических движений. По-видимому, федеральный законодатель, принимая соответствующий закон, не располагал информацией о реальной политической жизни в государстве за пределами Садового кольца.

При этом, как нам представляется, с одной стороны, неизбежно возникнут проблемы при формировании такого выборного органа, и он станет больше похожим на дискуссионный клуб, с другой — подобный подход значительно ослабит позиции руководителей исполнительных органов государственной власти регионов, лишит мобильности в принятии важных управленческих решений.

В-четвертых, на федеральном уровне происходит пока скрытое нивелирование налогового и бюджетного законодательства РФ с переносом в пользу федерального центра, возложением максимальной социальной ответственности за исполнение полномочий на регионы и органы местного самоуправления при резком уменьшении здесь объема прав.

К сожалению, тенденция такова, что ежегодно субъекты федерации и органы местного самоуправления теряют самые стабильные и легко собираемые доходные источники. Центр постепенно изъясал налог на добавленную стоимость, отменил ряд местных налогов, целевые сборы в дорожный фонд, а теперь передает в регионы и муниципальные образования новые и соответственно трудно собираемые налоги. К примеру, введение акцизов на бензин, которые должны взиматься с автозаправочных станций. На местах порой не хватает средств на первоочередные расходы — зарплату бюджетникам, оплату повышенных тарифов на тепло- и электроэнергию.

Политика централизации всех доходов в Москве приводит к тому, что оставшиеся субъекты РФ — доноры искусственно превращаются в дотационные территории и наряду с остальными вынуждены просить у федерального центра финансовую помощь. Практика подтверждает парадоксальный вывод: в России, как ни странно, выгодно быть бедным регионом. Все это не стимулирует руководство дотационных территорий привлекать инвестиции, способствовать росту экономики.

Сейчас как панацею от всех бед подают пакет законопроектов рабочей группы Д. Н. Козака по разграничению полномочий между центром и регионами и реформе местного самоуправления. Цели ставятся, на первый взгляд, благие — субъекты РФ и муниципальные образования должны иметь четкий перечень своих полномочий и собственные доходные источники для их исполнения. Однако известно лишь одно: на места передается основная масса базовых и затратных полномочий государства, что увеличивает нагрузку на бюджеты. За счет чего будет пополняться доходная составляющая регионального и местного бюджетов, остается проблемой, так как по-прежнему отсутствует приемлемая рабочая модель межбюджетных отношений на всех уровнях власти.

По словам Д. Н. Козака, самым сложным оказалось найти (придумать) справедливый механизм финансирования местной власти, поскольку для этого нужно подыскать налог, который можно собирать «в любой деревне, независимо от того, находится она на Крайнем Севере, в тайге или Подмосковье».

В данном случае мы убеждены в том, что даже тщательно просчитанное перераспределение налогов не позволит освободить «богатые» субъекты РФ от помощи «бедным». Предполагается, что новая процедура выравнивания будет прописана в Бюджетном кодексе. Напомним, что согласно официальным данным сейчас в России 18 регионов являются донорами, а 71 — живут на дотации. Реформаторы надеются, что в недалеком будущем примерно треть территорий получит возможность отказаться от трансфертов из центра. В предложенной арифметике есть одно существенное «но». Новая схема не дает увеличения консолидированного федерального бюджета. Просто теперь уже ориентировочно не 18, а 30 субъектов РФ станут чуть богаче только за счет того, что «богатые» регионы станут беднее.

В ходе визита в Ярославскую область председателя Совета Федерации С. М. Миронова тема межбюджетных отношений стала главной на встречах с депутатами и руководителями предприятий. Он признал обоснованность претензий, связанных с централизацией доходов в федеральном бюджете, пообещал изменить сложившуюся порочную практику и добиться, чтобы в российском бюджете на 2004 г. был закреплён принцип равного распределения доходов между регионами и федеральным центром — 50:50. По словам спикера верхней палаты Федерального Собрания РФ, это требование будет основным в работе сенаторов над параметрами будущего бюджета¹.

В-пятых, и на этот факт следует обратить особое внимание, принятый Государственной Думой РФ 21 февраля 2003 г. в первом чтении проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»» фактически открыл дорогу двойным стандартам в федеративном устройстве страны.

Данный законопроект серьезно ущемляет права 9 из 89 полноправных по Конституции субъектов федерации, а именно — автономных округов. Базовые полномочия жизнеобеспечения этих территорий — финансовые, экономические и социальные — передаются, если иного не предусмотрено договором между автономией и «материнской» территорией, в управление областей и края. Так как появление подобного договора может (при скрытом нежелании его подписывать со стороны области или края) затянуться на годы, автономные округа вполне могут лишиться экономической, а значит, и политической самостоятельности. Таким образом, оставаясь юридически равноценными участниками федерации, автономии фактически становятся бесправными придатками получивших более высокий статус области или края.

Появление подобного законопроекта открывает прямую дорогу для принудительного укрупнения субъектов РФ. Изменение административных границ перестает иметь принципиальное значение, если у региона не остается реальных ресурсов и прав на исполнение полномочий. Сам же автономный округ превращается в некую промежуточную инстанцию между субъектом федерации и субъектом муниципального управления.

Гораздо более правильным с точки зрения конституционных и правовых норм представляется поэтапное добровольное экономически целесообразное слияние субъектов федерации независимо от того, являются они автономными округами или нет.

При этом главной целью объединения регионов должно быть, безусловно, построение более эффективной системы менеджмента терри-

¹ Независимая газета. Зачем России бедные регионы? 20.03.2003 // http://ng.ru/politics/2003-03-20/2_regions.html.

тории, ведущее к усилению ее экономических позиций и повышению качества уровня жизни населения.

По пути взаимного согласия идут сейчас Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ, подписавшие в Кудымкаре обращение к Президенту РФ с предложением об инициации процесса объединения округа и области.

Первые шаги в этом направлении делают Красноярский край и Таймырский автономный округ.

Иная ситуация в Тюменской области — здесь губернаторы трех субъектов РФ (собственно Тюменской области, а также Ханты-Мансийского автономного округа и Ямало-Ненецкого автономного округа) заявили о сохранении сложившегося статус-кво, полноценной экономической интеграции и отсутствии необходимости радикальных изменений в системе управления.

Третий вариант — у бедствующего Корякского автономного округа, слияние которого с не выходящей из постоянного кризиса Камчатской областью может привести к катастрофическим последствиям.

Субъекты РФ требуют к себе грамотного и индивидуального подхода, и в интересах государства в целом такой подход обеспечить. Нарушить ситуацию стабильности в той же Тюменской области, которая формирует львиную долю российского бюджета, очень несложно, а результаты этих действий негативно проявятся во всех регионах страны, и больше всего — в дотационных, о защите интересов населения которых постоянно говорят в своих публичных выступлениях авторы законопроекта.

Логика законодательных действий рабочей группы Д. Н. Козака позволяет предположить стремление влиять на автономные округа, на территории которых расположены стратегические запасы природных ресурсов, независимо от добровольного согласия их населения, без проведения предусмотренных Конституцией РФ и иными законами РФ референдумов. Согласно ст. 26⁶ предлагаемого проекта закона автономии ставятся в полную зависимость от политической воли областей или края и федерального центра. Оставаясь формально равноправными субъектами федерации в списке регионов в ст. 65 Конституции РФ, автономные округа в принудительном порядке лишаются многих конституционных прав.

Подобный подход к «сортировке» территорий противоречит не только Конституции РФ, но и принципиальным заявлениям Президента РФ, являющегося гарантом законности в стране. Буквально накануне принятия Государственной Думой РФ законопроекта об организации деятельности региональной власти Президент России В. В. Путин выступил перед Советом законодателей Российской Федерации, где заявил, что *«не допустит выхолащивания прав регионов»*. Тем не менее первый шаг к этому уже сделан. Правда, заместитель главы президентской администрации Д. Н. Козак обещал депутатам максимально внима-

тельно отнестись к поправкам, подготовленным ко второму чтению законопроекта. Поэтому у регионов еще остался шанс защитить свои права в рамках конституционного поля.

Конституция РФ, как и Президент РФ, является залогом политической стабильности в стране. И слова В. В. Путина о том, что он не намерен менять главный закон Российской Федерации, тоже не являются пустым звуком. Однако появление подобного законопроекта и принятие его в редакции рабочей группы Д. Н. Козака входит в конфронтацию с заявленной позицией Президента РФ, по крайней мере в части, касающейся положения автономных округов. Вполне вероятно, что мы становимся свидетелями незаметного для общества, «ползучего» наступления на основы конституционного устройства России. Так ли это — покажет второе чтение законопроекта в Государственной Думе РФ.

В то же время результаты рассмотрения в том числе и вышеизложенных проблем на совещании руководителей субъектов Российской Федерации, входящих в Уральский федеральный округ, которое провел 6 марта 2003 г. в г. Тюмени Президент РФ В. В. Путин, и последовавшей за этим 25 марта 2003 г. встрече губернатора Ханты-Мансийского автономного округа А. В. Филипенко с Президентом России дают все-таки основания полагать, что конституционно-правовой статус автономий будет сохранен.

3.2. Проблема разграничения предметов ведения и полномочий

3.2.1. Принцип субсидиарности как основа взаимоотношений центра и регионов

Российская Федерация, реализуя суверенитет, имеет и осуществляет все права независимого государства. В то же время субъекты федерации также имеют свою компетенцию. Конституция РФ, Федеративный договор, законодательство наделяют федерацию в лице федеральных органов государственной власти широкой, многогранной компетенцией, оставляя при этом обширные права ее субъектам.

Проблема определения компетенции федеральных органов власти является главной и наиболее сложной в любом федеративном государстве. Федерация не может обладать неограниченными полномочиями по управлению страной, она обязана делиться этими полномочиями с субъектами федерации, без чего государственная власть не может носить демократический характер.

Субъекты федерации в свою очередь заинтересованы в сильной федеральной власти, наделенной широкими полномочиями для защиты и обеспечения общих интересов. Но в то же время они не хотят утрачивать своей самостоятельности, обладая правом решать лишь второстепенные вопросы жизни населения территории.

Данная сложнейшая дилемма — объективное противоречие любой федерации, заставляющее власти тщательно и оптимально проводить разграничение компетенции государственных органов федерации и ее субъектов.

При разрешении проблемы разграничения полномочий между федерацией и ее субъектами, на наш взгляд, вполне можно руководствоваться двумя принципами: **субсидиарности** и **кооперативного федерализма**.

При распределении сфер ответственности между различными уровнями власти в Европе в последнее время все большее значение приобретает *принцип subsidiarности*. Согласно этому принципу, вопросы, которые можно решать на низовых уровнях управления, нет смысла передавать наверх. Этот принцип распространяют также и на взаимоотношения общественных и властных институтов: властные органы должны вмешиваться лишь тогда, когда граждане и создаваемые ими в порядке самоорганизации объединения не в состоянии самостоятельно решить проблему¹.

Достойное место занял *принцип subsidiarности* в ходе европейской интеграции. Впервые официально этот термин был употреблен в заключении Комиссии по Европейскому союзу в 1975 г. Затем, по предложению Европейского парламента в 1984 г., указанный принцип стал рассматриваться как один из основных принципов системы Европейского сообщества.

Применение принципа subsidiarности требует при распределении полномочий брать в расчет прежде всего способность органов того или иного уровня эффективно решать в конкретно-исторических условиях задачи, стоящие перед федерацией. А распределение компетенции между федерацией и ее субъектами является, как правило, довольно сложной задачей и ответственным делом, от которого зависит функционирование федеративного государства. Неудивительно, что в ходе такого распределения при принятии конституционных актов обычно развивается напряженная политическая борьба. В России в 1993 г. на Конституционном совещании завязалась острая полемика по проблемам федерализма.

Модернизация федеративных отношений без существенных институциональных перестроек происходит в процессе реализации идей *кооперативного федерализма*.

Пионером в теории и практике «кооперативного федерализма» считается ФРГ. Кооперативный федерализм сконцентрировал внимание на развитии «горизонтальной» (между субъектами) и «вертикальной» (между федерацией и субъектами) кооперации и самокоординации. Эта «вертикальная» и «горизонтальная» кооперация осуществляется путем заключения договоров между соответствующими сторонами.

¹ *Федерализм: Теория, институты, отношения...*

В России, согласно ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, *«разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий»*.

Таким образом, в России договоры выполняют конституирующую функцию, определяя разграничение полномочий как между федерацией и ее субъектами, так и между субъектами Российской Федерации, а в других странах подобные договоры играют функциональную роль, способствуя реализации полномочий, уже закрепленных в конституционных актах. И. А. Умнова считает, что в РФ договоры и соглашения, о которых здесь идет речь, заключаются прежде всего для того, чтобы восполнить пробелы федеральной Конституции и федерального законодательства¹. Однако такое восполнение пробелов порождает определенные проблемы.

Во-первых, рассматриваемые договоры между органами государственной власти РФ и органами государственной власти каждого субъекта РФ в отдельности заключаются порознь, причем текстуально каждый из таких договоров, естественно, далеко не во всем совпадает с другими. Следовательно, и полномочия между федеральными органами и органами государственной власти субъекта РФ разделены в каждом договоре несколько иначе, чем в других договорах, а значит, и права и обязанности каждого субъекта РФ, заключившего соответствующий договор, во взаимоотношениях с федеральными органами отличаются от прав и обязанностей других субъектов РФ (как уже заключивших такие договоры, так и еще не сделавших этого).

Подобная практика вступает в противоречие с ч. 4 ст. 5 Конституции России, в которой сказано, что *«во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны»*. Неудивительно, что главы администраций некоторых субъектов РФ уже заявляли о своем нежелании заключать какие-либо договоры и соглашения с федеральным центром, поскольку это требует длительных и сложных переговоров. А ведь для того, чтобы воспользоваться определенными преимуществами, уже предоставленными отдельным субъектам РФ в соответствии с договорами, достаточно просто потребовать распространения таких же точно преимуществ на любой другой субъект РФ, ссылаясь на процитированную ч. 4 ст. 5 Конституции.

Во-вторых, разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами касается всех субъектов федерации и не может быть объектом *«сепаратных»* переговоров. Ведь перераспределение предметов ведения и полномочий, пусть даже между одним субь-

¹ См.: Умнова И. А. Современная российская модель разделения власти между федерацией и ее субъектами (актуальные правовые проблемы). М., 1996. С. 31.

ектом федерации и федерацией в целом, влияет на всю систему федеративных отношений уже хотя бы вследствие порождения, усиления или ослабления асимметрии и потому не может быть безразлично для всех субъектов федерации (в том числе и тех, которые не участвуют напрямую в соответствующем договоре).

Нам представляется, что при проведении федеративной реформы в РФ предпочтительнее руководствоваться принципом субсидиарности. Тогда субъекты федерации — регионы нового типа — будут равноправными и исчезнет асимметричность федеративного устройства РФ.

Мировая практика выработала несколько моделей разграничения сфер деятельности между федерацией и ее субъектами.

Характерной чертой одной из моделей является установление исключительных полномочий за федеральными органами или за федерацией в целом, причем остаточная компетенция закрепляется за субъектами федерации.

Другой моделью может служить закрепление в исключительном ведении субъектов федерации строго определенных предметов ведения с сохранением всей остаточной компетенции у федеральных органов государственной власти. Однако среди современных федераций нет ни одного примера использования такой модели разграничения предметов ведения между федерацией и ее субъектами.

Еще одной моделью является закрепление в конституции двух перечней: исключительных полномочий федерации и исключительных полномочий ее субъектов (примерами служат Эфиопия, Аргентина и пр.).

Вместе с тем практика показывает, что определенные проблемы можно решить лишь совместными усилиями федерации и ее субъектов. *Коренной недостаток приведенных моделей — то, что в них не предусмотрено регулирование таких сфер деятельности, где одновременно могут действовать и федерация, и ее субъекты.* На деле даже в федеративных государствах, в конституционном законодательстве которых не установлены предметы совместного ведения федерации и ее субъектов, есть сферы, где одновременно действуют и федеральные органы государственной власти, и органы государственной власти субъектов федерации, вследствие чего представляется необходимым и полезным урегулировать это на конституционном уровне.

Рассмотрим две модели, в которых разграничиваются на уровне конституционного законодательства сфера деятельности федерации, субъектов федерации и совместной деятельности федерации и ее субъектов.

Итак, *известна модель*, где в основном законе установлены все три группы полномочий: федеральная, совместная и субъектов. Наиболее ярким примером такой модели служит Индия. Конституция этого государства содержит 97 пунктов, в которых перечислены вопросы, относящиеся к компетенции федерации, 47 пунктов по вопросам совпадающих

полномочий и 66 пунктов по вопросам, отнесенным к компетенции штатов. Федерации (Союзу) вверены иностранные дела, оборона, внешняя торговля, торговля между штатами, банковское дело, страхование, эмиссия денег и денежное обращение, железные дороги, судоходство, воздушное сообщение и т. п.

В перечень совпадающих полномочий входит уголовный и гражданский процесс, семейное, договорное и трудовое право, законодательство о профсоюзах, печати, социальном страховании и пр. Штаты занимаются общественным порядком, полицией, тюрьмами, просвещением, здравоохранением, сельским хозяйством, промышленностью и т. д.

Отметим, что остаточные полномочия, т. е. полномочия, прямо не зафиксированные в качестве исключительных или совместных, в индийском, а также канадском конституционном законодательстве, использующем ту же модель разграничения компетенции, закреплены за союзными (федеральными) органами.

Наличие остаточных полномочий, несмотря на довольно детальное распределение компетенции по трем разрядам — федеральному, совместному и субъектному,— показывает, что абсолютно все предусмотреть в конституции невозможно.

Поэтому довольно широкое распространение среди современных федераций получила *иная модель* конституционного размежевания предметов ведения между федерацией и ее субъектами, а именно: закрепление в конституционных актах только предметов исключительно федерального ведения и предметов совместного ведения федерации и ее субъектов и отнесение всех оставшихся предметов без их перечисления к ведению субъектов федерации. Такая модель характерна, например, для России, Австрии, ФРГ, Бразилии, Нигерии, Пакистана и др.

3.2.2. Предметы ведения Российской Федерации

Статья 71 Конституции РФ содержит перечень вопросов, находящихся в ведении федерации; ст. 72 — перечень вопросов совместного ведения федерации и ее субъектов; а в ст. 73 закреплена (без перечня вопросов) вся остаточная (т. е. находящаяся за пределами ведения первых двух) компетенция субъектов федерации.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерации и ее субъектов возможно только на основе Конституции, Федеративного и иных договоров по этим вопросам. Это положение включено в число основ конституционного строя (ч. 3 ст. 11 Конституции РФ), оно призвано воспрепятствовать решению проблемы разграничения в неправовых формах или хотя бы путем принятия законов, а также постановлений исполнительной власти. Здесь самый чувствительный нерв федерализма и одновременно залог стабильности власти на всей территории федерации.

В Конституции России 1993 г. вопрос о размежевании сфер, в которых вправе осуществлять свою деятельность органы федерации и ор-

ганы ее субъектов, по нашему мнению, несколько запутан. Прежде всего, из формулировки первого абзаца ст. 71 Конституции РФ не до конца ясно, находятся ли перечисленные в этой статье вопросы в исключительном ведении Российской Федерации или же могут быть полностью либо частично переданы федерацией для решения органам ее субъектов. Ведь говорится о ведении Российской Федерации, но не об исключительном ведении. Правда, впоследствии, когда начали применять это положение, его истолковали как исключительное ведение федерации, и сейчас по этому поводу никаких разногласий нет.

Вместе с тем, возможно, нечеткостью данной формулировки в какой-то мере можно объяснить то, что первые договоры между федеральным центром и субъектами Российской Федерации, заключенные вскоре после вступления в силу действующей Конституции РФ, содержат наибольшие противоречия с положениями Основного Закона.

Даже в самих названиях договоров с Татарстаном (подписан 15 февраля 1994 г.), Кабардино-Балкарией (подписан 1 июля 1994 г.), Башкортостаном (подписан 3 августа 1994 г.)¹ говорится о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти соответствующей республики. Все же остальные договоры (а их заключение продолжилось с 1995 г.) называются уже договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти соответствующего субъекта федерации. Следовательно, вопрос о делегировании полномочий не поднимался с 1995 г.

Видимо, по той же причине нечеткости конституционной формулировки договоры, заключенные вскоре после принятия Конституции России, содержат наиболее вопиющие противоречия с ней в области разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти федерального и регионального уровней.

Такие противоречия достаточно отчетливо видны даже на примерах, связанных с помилованием осужденного. Так, п. «о» ст. 71 Конституции РФ однозначно относит помилование к ведению федерации, а п. 11 ст. 3 упомянутого Договора с Башкортостаном также однозначно относит «помилование лиц, осужденных судами Республики Башкортостан», к ведению Башкортостана, и п. 5 ст. II Договора с Татарстаном устанавливает, что «органы государственной власти Республики Татарстан осуществляют полномочия государственной власти, в том числе: ... помилование лиц, осужденных судами Республики Татарстан».

¹ Указанные договоры цит. по: *Сборник договоров и соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий*. М., 1997. С. 7–13, 74–81, 212–218.

Отнесение Конституцией тех или иных вопросов к числу предметов ведения федерации означает установление исключительной компетенции федеральных органов (Президента РФ, Федерального Собрания, Правительства РФ). Эти и только эти органы вправе издавать по перечисленным вопросам присущие им правовые акты (указы, законы, постановления), осуществляя нормативное регулирование и текущее управление. Следовательно, предметы ведения — это и сферы полномочий федеральных органов государственной власти, в которые не вправе вмешиваться органы государственной власти субъектов федерации.

Предметы ведения и полномочия органов федерации, закрепленные в 18 пунктах ст. 71 Конституции РФ, можно условно разделить на несколько групп.

Первая: государственное строительство.

Вторая: регулирование экономики и социального развития.

Третья: внешняя политика и внешнеэкономическая деятельность.

Четвертая: оборона и охрана границы.

Пятая: создание правоохранительных органов и правовой системы.

Шестая: метеорология, статистическая отчетность и др.

Седьмая: государственные награды и почетные звания Российской Федерации.

Из этого перечня вопросов следует сделать ряд важных выводов в отношении конституционных прерогатив федерации, и в частности:

во-первых, только на федеральном уровне можно изменять Конституцию, принимать законы о гражданстве и др.;

во-вторых, на территории субъектов федерации могут располагаться объекты федеральной собственности;

в-третьих, только на федеральном уровне решаются вопросы ядерной энергетики, развития путей сообщения и деятельности в космосе;

в-четвертых, только федеральные органы власти вправе осуществлять внешнюю политику, объявлять войну и заключать мир;

в-пятых, Вооруженные Силы являются едиными для всей страны, ни один субъект федерации не вправе создавать собственные вооруженные формирования;

в-шестых, судоустройство и прокуратура являются едиными для всей страны, только на федеральном уровне можно объявлять об амнистии и помиловании и др.

Исключительные полномочия федеральных органов затрагивают далеко не все сферы деятельности граждан и общественной жизни. Но именно в этих сферах проявляется суверенитет и территориальное верховенство Российской Федерации, ее предназначение обеспечивать общие интересы многонационального населения страны.

3.2.3. Предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов

3.2.3.1. Понятие о совместном ведении в законодательстве РФ

Под совместным ведением понимается отнесение определенных вопросов к компетенции в равной степени как федерации, так и ее субъектов. По этим вопросам, следовательно, могут издаваться федеральные законы и законы субъектов федерации, указы Президента РФ и акты президентов и глав администраций субъектов федерации, постановления Правительства РФ и акты исполнительной власти субъектов федерации.

Вопросы совместного ведения не требуют жесткой централизации, а лишь регулирования в определенной части со стороны федеральных органов государственной власти. Но на практике это очень сложный вопрос.

Например, ст. 71 (предметы ведения Российской Федерации) и ст. 72 (предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов) Конституции России содержат почти идентичные формулировки, что даже специалиста в области конституционного права сбивает с толку.

В частности, п. «в» ст. 71 Конституции вверяет Российской Федерации такой предмет ведения, как *«регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; ...регулирование и защита прав национальных меньшинств»*, а п. «б» ст. 72 Конституции РФ оставляет в совместном ведении такой предмет, как *«защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств»*.

Другими словами, защита прав человека и гражданина и защита прав национальных меньшинств находятся сразу и в исключительном ведении федерации (если следовать устоявшемуся толкованию Конституции), и в совместном ведении субъектов этой же самой федерации.

Кроме того, конституционно не определено само понятие *«совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов»*. Разграничение полномочий федеральных и региональных органов по принятию законодательства в сфере совместного ведения обсуждается уже давно.

Предлагаются разные варианты: федерация принимает основы законодательства, а субъекты федерации — конкретизирующие законы (как было, например, в Советском Союзе в ряде сфер гражданского, уголовного, трудового, семейного и прочего законодательства); либо федерация принимает законы, а вступают они в действие после ратификации их простым или квалифицированным большинством субъектов федерации; либо федерация обязательно в процессе принятия законов по вопросам совместного ведения должна создавать совместные комиссии для работы над законопроектами из представителей федерации и ее субъектов и т. п.

Не останавливаясь на оценке каждого из указанных предложений, необходимо отметить, что в отношении предметов совместного ведения

речь должна идти не только о разграничении полномочий в сфере деятельности органов законодательной власти, но также и в сфере деятельности органов исполнительной власти, как это сделано, например, в Конституции Австрии.

Вряд ли можно согласиться с утверждениями, что неразбериха в разграничении предметов ведения связана только с наличием в Конституции России предметов совместного ведения федерации и ее субъектов.

В существовании любого федеративного государства всегда есть сферы, в которых действуют и федерация, и ее субъекты. Однако важно в рамках определенных сфер деятельности распределить полномочия органов федерального и регионального уровня таким образом, чтобы они могли сотрудничать, а не мешали бы друг другу в одних случаях и не оставляли бы одновременно без внимания какие-то вопросы — в других. Вот для этого и необходимо конституционно вычленить соответствующую компетенцию.

Особенно важной сферой совместного ведения являются вопросы пользования, владения и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами. Как уже говорилось выше, возможность регулировать эти вопросы — неотъемлемый признак территориальности субъекта РФ. *Здесь в основе разграничения совместного ведения должны лежать принцип «двух ключей», т. е. решения по вопросам владения, пользования и распоряжения землей, недрами и природными ресурсами должны приниматься согласованно органами государственной власти субъекта РФ и органами государственной власти Российской Федерации.* Доходы от этой деятельности должны распределяться в равных долях между Российской Федерацией и субъектами РФ.

Некоторые исследователи, правда, полагают, что в Конституции России достаточно четко разделена компетенция между федеральными и региональными законодательными органами. Так, ссылаясь на ч. 2 ст. 76 Конституции, в которой говорится, что «*по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации*», А. Н. Лебедев делает вывод, согласно которому «*особенность российской модели разграничения предметов совместного ведения заключается в том, что субъекты РФ вправе издавать свои законы (иные нормативные правовые акты) лишь после федерального законодателя*»¹. В силу этого он считает принципиально неправильным продолжение практики, сложившейся еще до принятия Конституции 1993 г., опережающего законодательства субъектов Российской Федерации. С этих же позиций им критикуется разъяснение, данное Конституционным Судом России в постановлении от 1 февраля 1996 г.

¹ Лебедев А. Н. Статус субъекта РФ (основы концепции, конституционная модель, практика). М., 1999. С. 138.

по делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного Закона Читинской области. Данное постановление гласит, что на основании ст. 72, ч. 2 ст. 76, ч. 1 ст. 77 Конституции РФ отсутствие соответствующего федерального закона по вопросам совместного ведения само по себе не препятствует областной Думе принять собственный нормативный акт, что вытекает из природы совместной компетенции¹. И дело не только в том, что Конституция не содержит прямого запрета субъектам РФ принимать собственные законы по предметам совместного ведения федерации и ее субъектов до издания федеральных законов по тем же предметам совместного ведения (хотя и этот, обычно приводимый аргумент, о котором упоминает и А. Н. Лебедев, весьма важен).

Совершенно справедливо А. Н. Лебедев приводит общеупотребительное значение слова «соответствие»: «соотношение между чем-н., выражающее согласованность, равенство в каком-н. отношении»². Между тем очередность в принятии федеральных и региональных законодательных актов не просматривается в процитированной конституционной норме столь императивно и однозначно, как считает А. Н. Лебедев.

В самом деле, *во-первых*, федеральное правовое регулирование предметов совместного ведения не исчерпывается только федеральными законами. *«Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации»* (ч. 1 ст. 15).

Таким образом, Конституция России не требует принятия конкретизирующих законов, если для правового регулирования соответствующих отношений достаточно конституционных норм. Однако потребности регулирования отношений в рамках предметов совместного ведения на федеральном и региональном уровнях могут быть различны, причем такие потребности могут быть неодинаковы в разных субъектах РФ.

Федерализм предполагает рационализацию управления путем распределения полномочий и ответственности между различными уровнями государственной власти, что особенно важно в таком многообразном в этническом, культурном, экономико-географическом, климатическом и других планах государстве, каким является Россия.

Во-вторых, каждый из выделенных в Конституции РФ пунктов, определяющих предметы совместного ведения, указывает на довольно обширные группы отношений, подлежащих правовому урегулированию.

Ввиду этого в рамках каждого из предметов совместного ведения может быть принят не один, а несколько федеральных законов и в то же время один федеральный закон может затрагивать несколько предметов совместного ведения.

¹ *Вестник Конституционного Суда Российской Федерации*. 1996. № 1.

² *Ожегов С. И.* Словарь русского языка. М., 1970. С. 737. В издании, вышедшем спустя более четверти века, сохранено то же значение слова «соответствие»: *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка. М., 1997. С. 747.

Региональные же законы, принятые по вопросам совместного ведения, вовсе не обязательно копируют федеральные законы по названию и предмету регулирования, что опять же определяется местными потребностями.

Никаких критериев для установления, все ли возможные федеральные законы уже приняты по тому или иному предмету совместного ведения и не сочтет ли федеральный законодатель позже необходимым издать какой-либо новый закон, ни в Конституции, ни в текущем законодательстве нет, да и не должно быть.

Поэтому, как нам представляется, смысл нормы, содержащейся в ч. 2 ст. 76 Конституции России, заключается в том, что до принятия федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов органы государственной власти субъекта РФ вправе осуществлять по этим вопросам собственное правовое регулирование.

После принятия соответствующих федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ нормативные правовые акты субъекта РФ приводятся в соответствие с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

Отметим, что однокоренным словом «соответствие» является слово «соответствующий», понимаемое в общеупотребительном значении как «подходящий к данному случаю, должный, такой, какой следует»¹. Ведь конституционные нормы могут и должны толковаться не разрозненно, а в комплексе. Кроме того, не следует забывать и о таком способе толкования, как исторический, когда в расчет принимаются исторические условия принятия той или иной нормы.

Предметы ведения и полномочия органов федерации и субъектов федерации, закрепленные в 14 пунктах ст. 72, можно условно разделить на несколько групп.

Первая: государственное строительство и защита прав и свобод.

Вторая: регулирование экономики и социального развития.

Третья: деятельность правоохранительных органов и правовой системы.

Четвертая: координация международных и внешнеэкономических связей субъектов федерации, выполнение международных договоров РФ.

Из этого перечня следует, что определенная часть отраслей права (административное, трудовое и др.) регулируется федерацией и ее субъектами совместно, в то время как другие (гражданское, уголовное и др.) — только федерацией.

Федерация совместно с ее субъектами регулирует такую огромную сферу общественной жизни, как социальная. Что касается создания системы органов государственной власти и местного самоуправления,

¹ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь... С. 748.

то здесь федерация претендует только на совместное установление общих принципов.

В начале 90-х гг. XX в. в России на повестке дня очень остро стоял вопрос, как вообще должны приниматься и исполняться федеральные правовые акты. Отстаивалась точка зрения (она и сейчас иногда высказывается), что федеральные законы вообще (а по вопросам совместного ведения — однозначно) якобы должны вступать в силу только после их ратификации субъектами РФ (иногда даже говорили, что действительны федеральные законы только для тех субъектов РФ, которые их ратифицировали).

Предлагалось также все федеральное законодательство приводить в соответствие с законами субъектов РФ вне зависимости от того, по каким вопросам оно было принято, а не наоборот.

Но Конституция России исходит из четкого указания на верховенство федерального закона (ч. 2 ст. 4), принятого по вопросам исключительного ведения федерации и совместного ведения РФ и ее субъектов, закрепляя вместе с тем самостоятельность субъектов РФ по изданию актов в рамках их исключительного ведения (ч. 4 и 6 ст. 76).

Иными словами, в Конституции важно было закрепить следующий принцип: *принятые по вопросам совместного ведения нормативные правовые акты субъектов РФ должны соответствовать наличному федеральному законодательству, а не наоборот*. Вопрос этот настолько важен, что его решение не ограничивается формулировкой ч. 2 ст. 76 Конституции РФ. Наряду с этим в статье присутствует и ч. 5, согласно которой акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным правовым актам, принятым по вопросам исключительного ведения РФ или совместного ведения федерации и ее субъектов, причем в случае такого противоречия действует федеральный акт.

Таким образом, вряд ли можно согласиться с теми авторами, которые считают, что в российской Конституции достаточно определенно разграничены полномочия органов государственной власти различных уровней. На самом деле это не так, что создает в ряде случаев неоправданный параллелизм в их работе, порождает разногласия и правовые коллизии. Для Российской Федерации, как и для всякого федеративного государства, необходимо более четко определить компетенцию различных органов государственной власти на федеральном и региональном уровнях в рамках предметов совместного ведения.

Новый этап в разрешении проблемы разграничения предметов совместного ведения РФ и субъектов федерации начался с внесением проекта изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», разработанного рабочей группой Д. Н. Козака.

В этом проекте предложено добавить две главы IV-I и IV-II, которые посвящены вопросам разграничения полномочий между федеральными

органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации¹.

Глава IV-1 содержит общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации определяются ими самостоятельно, полномочия по предметам совместного ведения — Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принятыми на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации и федеральных законов иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти, договорами о разграничении полномочий и соглашениями. Кроме того, в проекте предусматривается возможность передачи органами государственной власти РФ полномочий по предметам ведения РФ органам государственной власти субъектов РФ в соответствии с федеральными законами, а также соглашениями.

В проекте предусматривается перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемых за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. К ним относится решение вопросов:

1) материально-технического и финансового обеспечения деятельности органов государственной власти и государственных учреждений субъектов Российской Федерации; в том числе вопросов денежного содержания государственных служащих и работников государственных учреждений субъектов Российской Федерации;

2) организационного и материально-технического обеспечения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, референдумов субъектов Российской Федерации;

3) формирования и содержания архивных фондов субъектов Российской Федерации;

4) управления имуществом, находящимся в собственности субъектов Российской Федерации;

5) формирования и использования резервных фондов субъектов Российской Федерации для финансирования непредвиденных расходов;

6) предупреждения и ликвидации последствий территориальных и региональных чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий и эпидемий;

7) передачи объектов собственности субъектов Российской Федерации в муниципальную собственность;

¹ Проект изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», разработанный рабочей группой Д. Н. Козака // <http://legislature.ru>.

8) организации и осуществления региональных межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности;

9) создания и обеспечения охраны государственных природных заказников и памятников природы регионального значения;

10) финансовой поддержки сельскохозяйственного производства (за исключением федеральных целевых программ);

11) планирования использования земель сельскохозяйственного назначения;

12) строительства и содержания автомобильных дорог общего пользования (межмуниципального значения);

13) организации транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, внутренним водным, воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение);

14) финансового обеспечения государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования в муниципальных общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ, включая оплату труда работников муниципальных общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (кроме коммунальных расходов);

15) предоставления начального и среднего профессионального образования (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);

16) охраны памятников истории и культуры регионального значения;

17) организации библиотечного обслуживания населения библиотеками субъектов Российской Федерации;

18) организации и поддержки государственных музеев (за исключением музеев, имеющих общенациональное значение, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);

19) организации и поддержки культуры и искусства (за исключением учреждений культуры и искусства, имеющих общенациональное значение, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);

20) поддержки народных художественных промыслов;

21) поддержки региональных и местных национально-культурных автономий, поддержки изучения в образовательных учреждениях национального языка и иных предметов этнокультурной направленности;

22) организации оказания медицинской помощи специализированными медицинскими учреждениями — кожно-венерологическими, туберкулезными, наркологическими, онкологическими диспансерами и другими специализированными медицинскими учреждениями (за исключением федеральных специализированных медицинских учреждений, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);

23) организации обязательного медицинского страхования неработающего населения;

24) организации оказания специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи;

25) содействия в трудоустройстве безработных, а также вопросов профессиональной переподготовки безработных, организации и финансирования общественных работ для безработных;

26) социальной поддержки ветеранов труда, детей-сирот, беспризорных, семей, имеющих детей, одиноких и многодетных матерей, малоимущих граждан, в том числе за счет предоставления субвенций бюджетам муниципальных образований для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий, а также для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъектов Российской Федерации льгот отдельным категориям граждан;

27) предоставления субвенций бюджетам муниципальных образований для выплаты гражданам адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в соответствии со стандартами и нормативами, устанавливаемыми законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;

28) предоставления служебных жилых помещений для государственных служащих субъектов Российской Федерации, работников государственных учреждений субъектов Российской Федерации;

29) материально-технического и финансового обеспечения оказания адвокатской помощи в труднодоступных и малонаселенных районах;

30) определения границ нотариальных округов в пределах территорий субъектов Российской Федерации и численности нотариусов;

31) организации и осуществления межмуниципальных инвестиционных проектов;

32) организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области физической культуры и спорта;

33) организации тушения пожаров (за исключением лесных и особо сложных пожаров при чрезвычайных ситуациях);

34) заключения внешнеэкономических соглашений субъектов Российской Федерации;

35) установления, изменения и отмены региональных налогов и сборов, а также установления налоговых ставок по федеральным налогам в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

36) осуществления субъектами Российской Федерации заимствований, а также обслуживания и погашения внутренних и внешних долгов субъектов Российской Федерации;

37) наделения городских поселений статусом городского округа;

38) определения границ муниципальных образований в установленном порядке;

39) выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований в порядке, установленном федеральным законом;

40) учреждения печатного и (или) электронного средства массовой информации для официального опубликования (обнародования) правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иной официальной информации;

41) определения административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Представленный перечень достаточно детально определяет вопросы совместного ведения субъектов федерации и РФ, но, по нашему мнению, такой перечень должен содержаться в предлагаемом нами проекте федерального конституционного закона «О статусе субъекта Российской Федерации».

Альтернативным вариантом изложения полномочий субъекта РФ по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъекта РФ могло бы быть деление по группам.

Первая. В области обеспечения государственной целостности, единства системы государственной власти Российской Федерации и управления ею:

а) обеспечение соответствия Устава, законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

б) установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;

в) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

Вторая. В области защиты прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств:

а) защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;

б) меры по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

в) кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;

г) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей.

Третья. В сфере разграничения государственной собственности, владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, экологии:

- а) владение, пользование и распоряжение землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- б) разграничение государственной собственности;
- в) природопользование; охрана окружающей среды и экологическая безопасность; особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры.

Четвертая. В сфере социально-экономического развития:

- а) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;
- б) координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение.

Пятая. В сфере законодательства:

административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, охране окружающей среды.

Шестая. В сфере внешнеэкономических отношений:

координация международных и внешнеэкономических связей субъекта РФ, выполнение международных договоров Российской Федерации.

По вопросам, указанным в перечне, могут приниматься федеральные законы, определяющие общие принципы правового регулирования. Они не могут содержать положений, предопределяющих объем расходов из бюджетов субъектов Российской Федерации, необходимый для осуществления полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также определяющих порядок и способы указанных расходов.

В соответствии с упомянутым проектом федеральными законами, нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти, а также заключенными соглашениями на исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут быть возложены отдельные полномочия по предметам ведения Российской Федерации.

В договоре о разграничении полномочий устанавливается перечень полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, разграничение которых производится иначе, чем это установлено федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, определяются условия и порядок осуществления этих полномочий, конкретные права и обязанности сторон, срок действия договора о разграничении полномочий и порядок его продления, а также основания и порядок его досрочного расторжения.

В научной среде продолжает идти полемика: какой путь предпочтительнее для Российской Федерации — конституционный или договорный?

Зачастую ученые-юристы основываются на двух основных точках зрения. В частности, Л. Болтенкова считает необходимым осуществление государственной власти на основе договорного распределения функций, полагая, что двустороннее регулирование государственно-властных полномочий участниками федеративных отношений создает гибкую модель федерализма, позволяет учитывать и согласовывать интересы как федерации в целом, так и ее субъектов¹.

Другие полагают, что договорный процесс положил начало «эрозии российского государства как конституционной федерации» и постепенно превращает его в «договорное конфедеративное объединение разно-статусных квазигосударств»².

Есть более широкий взгляд на существующую проблему. Например, А. Аринин, рассматривая позитивные и негативные стороны российской договорной модели федеративных отношений, выделяет четыре позиции³.

Во-первых, договорный процесс создает предпосылки для решения проблем, возникающих в ходе развития федеративных отношений.

Во-вторых, договорный процесс необходим и различается для отдельных субъектов федерации. (Такая точка зрения характерна для политических лидеров республик — субъектов Российской Федерации.)

В-третьих, договоры разрушают российскую государственность, превращая ее в конфедерацию.

В-четвертых, выдвигается тезис о необходимости соответствия договоров и соглашений Конституции РФ и федеральному законодательству. А. Аринин придерживается именно этого тезиса.

Соглашаясь с ним, можно добавить, что *договорный процесс, осуществленный в строгом соответствии федеральному конституционному закону, раскрывающему положения ст. 71, 72, 73 действующей Конституции, должен способствовать реальному «выравниванию» субъектов нашей «несимметричной» федерации.*

К сожалению, в основе практики регулирования федеративных отношений между Российской Федерацией и ее субъектами лежит договор о разграничении полномочий и предметов ведения. Попытаемся ответить на вопрос: что вызывает сомнение в договорной модели взаимоотношений между Российской Федерацией и ее субъектами?

3.2.3.2. Практика договорных взаимоотношений между Российской Федерацией и ее субъектами

В данном разделе рассмотрим правовые проблемы, порождаемые «массированным» внедрением договорной практики.

¹ См.: Болтенкова Л. Асимметричность федерации // Регионология. 1997. № 1.

² Марченко Г. Региональные проблемы становления новой российской государственности. М., 1996.

³ См.: Аринин А. Проблемы развития российской государственности в конце XX века // Федерализм власти и власть федерализма. М., 1997. С. 11–15.

Первый круг вопросов вытекает из договорных правоотношений «*Российская Федерация — субъект (группа субъектов) Российской Федерации*»¹.

Другие проблемы вызваны договорными правоотношениями групп субъектов федерации между собой, без какого-либо участия Российской Федерации.

И наконец, проблема третья — договорные взаимоотношения между Российской Федерацией и ее субъектами, затрагивающие компетенцию органов местного самоуправления.

К слову, в 1997 г. в послании Федеральному Собранию Президент РФ сказал о том, что *«договорная практика была естественным ответом на отсутствие законодательных актов, регулирующих и уточняющих наши федеративные отношения. При любом отношении к этой практике ясно, что она сыграла огромную роль в сохранении единства России, особенно в наиболее трудный период ее новейшей истории»*².

Каковы же плюсы и минусы этой практики?

Начнем с анализа текстов договоров и соглашений. В соответствии с п. «в» ст. 2 Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Ленинградской области к предметам совместного ведения органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти Ленинградской области, помимо предметов совместного ведения, установленных ст. 72 Конституции РФ, относятся, например, вопросы таможенной политики Российской Федерации на территории Ленинградской области, в том числе эффективное использование таможенных платежей и сборов, собираемых на территории Ленинградской области, для поддержки экспорта и развития внешнеэкономической и таможенной инфраструктуры, включая вопросы создания и развития локальных таможенных зон. В сочетании с п. «ж» вышеназванной статьи Договора, согласно которому сертификация и лицензирование отдельных видов деятельности на территории Ленинградской области (в том числе иностранных фирм, коллективов и граждан, осуществляющих деятельность на территории Ленинградской области) отнесены к совместной компетенции, можно судить, насколько сузилась компетенция Российской Федерации, предусмотренная п. «ж» и «л» ст. 71 Конституции России.

В ст. 3 вышеприведенного Договора предусмотрено, что в целях разграничения полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации и органами исполнительной власти Ленинград-

¹ Практике известно подписание четырехстороннего договора между Российской Федерацией (причем он подписан не только Президентом РФ, но и первым вице-премьером Правительства России) и ее субъектами: Красноярским краем, Эвенкийским и Таймырским (Долгано-Ненецким) автономными округами.

² *Порядок во власти — порядок в стране*: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. М., 1997.

ской области по предметам совместного ведения, установленным ст. 72 Конституции РФ и перечисленным в ст. 2 настоящего Договора, органы исполнительной власти Ленинградской области заключают соответствующие соглашения с Правительством РФ. Данное положение полностью выводит заключение соглашений из-под контроля законодательной власти субъекта федерации.

Положение ст. 8 Договора предусматривает возможность передачи федеральными органами исполнительной власти осуществления части своих полномочий органам исполнительной власти Ленинградской области в соответствии со ст. 78 Конституции РФ по соглашению во всех случаях, если в Конституции РФ или федеральном законе нет прямого запрета на передачу осуществления соответствующих полномочий. Стоит отметить, что в ч. 2 ст. 78 Конституции РФ содержится более мягкая формулировка, согласно которой полномочия федеральных органов исполнительной власти могут передаваться органам исполнительной власти субъекта федерации, «если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам».

Как известно, п. «з» ст. 71 Конституции РФ относит к ведению Российской Федерации, в частности, федеральный бюджет и федеральные фонды регионального развития. Объем исследования не позволяет проанализировать договоры на этот счет, заключенные между федерацией и другими ее субъектами, особенно Татарстаном и Башкортостаном. Однако рассмотрение их позволяет сделать вполне определенные выводы. Полосные договоры существенно не согласуются с нормами Конституции РФ. Кроме этого, они сопровождаются пакетами соглашений, в свою очередь сужающих полномочия федерации по сравнению с теми, которые установлены конституционными нормами.

Вторая, не менее серьезная проблема заключается в том, что группы субъектов федерации, заключая соглашения и договоры между собой, позволяют себе не принимать во внимание нормы федеральной Конституции. Так, 30 июня 1997 г. было подписано соглашение между администрациями Сахалинской области, Хабаровского и Приморского краев «О развитии экономического сотрудничества». Положения преамбулы этого Соглашения, как минимум, вторгаются в совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов. Пункт «в» ст. 72 Конституции РФ предусматривает, что вопросы владения, пользования и распоряжения, в частности, природными ресурсами решаются и федерацией, и ее субъектами совместно, тем более, если речь идет об «определении стратегических направлений использования природных ресурсов Дальнего Востока».

Три субъекта Российской Федерации в п. 1.3 трехстороннего соглашения считают, что исходят ни много ни мало из «общегосударственных интересов», хотя согласно п. «е» ст. 71 Конституции «установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального... развития Российской Федерации» есть ее исключительная прерогатива.

Вывод очевиден: *при заключении соглашений подобного рода нарушается единство системы исполнительной власти, предусмотренное ч. 2 ст. 77 Конституции РФ. Кроме того, усугубляется разрыв между субъектами федерации, составляющими единый экономический район России, усиливается «асимметричность» Российской Федерации.*

Анализ договоров, заключенных между Правительством Москвы и субъектами РФ (их уже около 150), а также подписанных Президентом Республики Татарстан (а среди них есть и международные), показывает, что многие из них существенно вторгаются в компетенцию собственно Российской Федерации¹.

Существует третья проблема, вытекающая из развития договорной практики. Она касается предметов ведения муниципальных образований, которые все чаще становятся объектом регулирования, но не в договорах, заключаемых между федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов РФ и являющихся приложениями вышеупомянутых договоров.

Конечно, становление местного самоуправления в реальной жизни России оказалось одной из самых сложных задач. На современном этапе возник комплекс экономических (затянувшийся кризис в переходе к рыночным отношениям), финансовых (ограниченность доходной базы и несбалансированность местных бюджетов), социальных (распад социальной инфраструктуры, резкое снижение уровня жизни населения и т. д.), политических (падение доверия населения к институтам власти) трудностей.

В таких непростых условиях процесс выполнения соглашений, вызывающих дублирование функций органов местного самоуправления органами государственной власти субъекта Российской Федерации (в том числе местными органами государственной власти), может выхолостить суть местного самоуправления, создать впечатление ненужности этого института, призванного укреплять демократизм гражданского общества и весь конституционно-правовой механизм интеграции.

Из приведенных примеров и рассуждений напрашивается вывод, что подписание подобных договоров, а тем более соглашений в настоящее время является скорее исключительной, чем общепринятой практикой урегулирования отношений между федеральными и региональными органами власти. Необходим выход из создавшейся ситуации.

Радикальной мерой был бы переход к другой конституционной схеме разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, которая могла бы основываться на более детальном конституционном регулировании распределения предметов ведения и полномочий между законодательными и исполнительными органами власти Российской Федерации и субъектов РФ.

¹ См., напр.: *Федерализм власти или власть федерализма*. М., 1997. С. 878.

Схема эта могла бы выглядеть, по нашему мнению, так:

Во-первых, предметы ведения, по которым законодательную и исполнительную власть осуществляет Российская Федерация (предметы исключительного ведения Российской Федерации);

Во-вторых, предметы ведения, по которым законодательную власть осуществляет Российская Федерация, а исполнительную власть — совместно Российская Федерация и ее субъекты;

В-третьих, предметы ведения, по которым законодательную и исполнительную власть осуществляют совместно Российская Федерация и субъекты РФ;

В-четвертых, предметы ведения, по которым Российская Федерация устанавливает основы законодательства, а субъекты РФ издают законы в соответствии с основами законодательства Российской Федерации;

В-пятых, предметы ведения, по которым законодательную и исполнительную власть осуществляют субъекты Российской Федерации (предметы исключительного ведения субъекта РФ).

Предполагается, что предметом исключительного ведения субъекта РФ может считаться любой вопрос, который определенно не относится к ведению законодательной или исполнительной власти Российской Федерации. Описанная выше схема может избавить субъекты федеративных отношений от бесконечных споров и необходимости заключать дополнительные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий.

Схема, предлагаемая в проекте закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», разработанном рабочей группой Д. Н. Козака, выглядит следующим образом:

во-первых, предметы ведения, по которым законодательную и исполнительную власть осуществляет Российская Федерация (предметы исключительного ведения Российской Федерации);

во-вторых, предметы ведения, по которым Российская Федерация устанавливает основы законодательства, а субъекты РФ издаются законы в соответствии с основами законодательства Российской Федерации;

в-третьих, предметы ведения, по которым законодательную и исполнительную власть осуществляют субъекты Российской Федерации (предметы исключительного ведения субъекта РФ).

Центральной проблемой любой федерации является проблема «разделения власти» — разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным центром, органами власти субъектов федерации и органами местного самоуправления. В нашей стране в силу ряда причин (о чем речь пойдет далее) разграничение полномочий пошло не по законодательной линии, а по линии договорных отношений между центром и субъектами федерации, а также по линии блокирования рядом субъектов федерации даже не разграничения полномочий с орга-

нами местного самоуправления, а их создания (это — тема отдельного разговора).

Что же это за причины? Вспомним, как в начале 1990-х гг. вслед за распадом Союза была реальной опасностью распада и России. Парад суверенитетов, охвативший российские автономии, привел на грань выхода из России Татарстан, Чечню и ряд других республик. В этих условиях центральные власти становившегося на ноги российского государства вынуждены были идти на уступки националистам и сепаратистам разных мастей.

Подписанный в конце марта 1992 г. Федеративный договор явился компромиссом центробежных и центростремительных сил в стране. С одной стороны, он позволил сохранить единство государства, открыть начало действительному развитию федеративных отношений в России, с другой — договор юридически закрепил разнотипность различных субъектов федерации, а также такое разграничение предметов ведения и полномочий, которое отражало тогдашнее соотношение сил между центром и субъектами федерации, и прежде всего республиками.

Во-первых, ряд республик настояли, чтобы было три, а не один общий договор, подчеркнув тем самым различия между субъектами федерации.

Во-вторых, предметы ведения не удалось разбить (как в конституциях ряда других федеративных государств) на три части: предметы ведения федерального центра; совместные предметы ведения и предметы ведения субъектов РФ.

В Федеративном договоре выделили только две группы предметов ведения: федерального центра и совместные, оставив автоматически все остальные (в том числе и те, которые могут появиться в дальнейшем) в ведении субъекта федерации. Это, с одной стороны, нарушило баланс предметов ведения, а с другой — неимоверно раздуло, довело до гипертрофированных размеров сферу совместных полномочий.

Сам процесс «дележа» предметов ведения не имел под собой серьезной аналитической и научной проработки, не опирался на отечественный (поскольку таковой вообще отсутствовал) и зарубежный опыт. Это был «политический торг», в ходе которого все полномочия, которые становились предметом спора либо которые ни одна из сторон не хотела передавать другой, «сбрасывались» в общую корзину, называемую «совместными предметами ведения».

В результате в «предметы ведения РФ» попало около 50 титулов (для сравнения: в Конституции Канады их 29), в предметы совместного ведения — около 40 титулов (в Конституции Канады — всего три). Предметы же ведения субъекта федерации остались безграничны: и Конституции, и уставы ряда субъектов федерации в одностороннем порядке вписали туда более 50 титулов (в Конституции Канады их всего 16).

В-третьих, сами предметы ведения были сформулированы в спешке и крайне неудачно.

Практика разграничения предметов ведения и полномочий показывает, что значительную часть совместных предметов ведения следует «раскассировать», передав либо федерации, либо субъектам. Так можно рассмотреть вопрос о передаче законодательных полномочий федеральному центру: установление общих принципов налогообложения и сборов; административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды... (п. «з», «и», «к», «л», «о» ст. 72), сохранивших правоприменение за субъектами РФ.

Органам власти субъектов РФ было бы правильным передать следующие сферы государственного управления: природопользование, охрана окружающей среды, вопросы науки, образования, воспитания, культуры, спорта, здравоохранения и ряд других (п. «д», «е», «ж», «м» ст. 72).

Особого внимания заслуживает п. «н» ст. 72 Конституции РФ. По нему в совместном ведении РФ и субъектов РФ находится *«установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления»*. Попытки Государственной Думы РФ законодательно определить эти общие принципы встретили серьезное сопротивление в регионах, и прежде всего у руководителей исполнительных органов власти субъектов РФ.

В этих условиях и с учетом обширной территории России все настоятельнее становится необходимость того, чтобы общие правила «каркас», «остов» власти определяла федерация, а в регионах «мясо» уже наращивали сами субъекты. Нам представляется, что этот предмет ведения должен быть передан в сферу компетенции федеральных органов власти. Подобное означает отнюдь не унификацию всех и вся, но создание действительно дееспособной государственной власти, построенной на принципах федерализма.

Кроме того, многие назначенные в то время главы администраций (затем — губернаторы) в Совете Федерации выступали против закрепления возможности косвенных (наряду с прямыми) выборов высших должностных лиц края или области, что предусматривал законопроект. Им казалось, что относительно «левые» законодательные органы власти во многих регионах не переизберут руководителей территорий, назначенных Президентом РФ. Прошедшие во второй половине 1996 г. выборы губернаторов (глав администраций) показали, что прямые всенародные выборы не принесли многим из «назначенцев» лавры победителей. Они проиграли коммунистам или поддержанным ими кандидатам выборы почти в половине субъектов федерации (выборы проводились в 52 субъектах РФ).

В настоящее время в Государственной Думе РФ рассматривается законопроект о внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Он закрепляет прямые выборы высшего должностного

стного лица субъекта федерации, но при этом указывает: *«Конституцией (уставом) субъекта РФ может предусматриваться иной порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ, в том числе путем избрания его специально созываемым собранием представителей»*, т. е. законодатель предусматривает гибкий механизм формирования исполнительной власти. Кроме того, в данном проекте закона значительно расширяются полномочия законодательной (представительной) власти в регионах.

Весьма важным аспектом, характеризующим правовой статус субъекта РФ, является право субъекта на сецессию (выход из состава федерации).

Право субъектов федерации на выход из союза было впервые определено закреплено в Договоре о создании СССР 1922 г. Оно было связано с договорным характером образования СССР (республики добровольно вошли и сохранили за собой право на выход), а также с национальной, этнической природой субъектов: они были образованы на основе права наций на самоопределение во время распада Российской империи; после революции 1917 г. их этносы сохраняли неотъемлемо принадлежащий им национальный суверенитет.

Государственный и национальный суверенитеты в данном случае были соединены (РСФСР и Закавказская федерация были многонациональными государствами). Впоследствии положения о праве выхода союзных республик из состава СССР содержались во всех конституциях СССР: 1924, 1936, 1977 гг. Однако в условиях тоталитарного социализма осуществление такого права фактически исключалось, что отчетливо прозвучало в докладе И. В. Сталина о проекте Конституции 1936 г.

В настоящее время почти нет конституций федеративных государств, в том числе и образованных на основе союза, в которых это право признается.

Тем не менее попытки сецессии субъектов федерации, удачные и неудачные, в мирной и в вооруженной форме имели место. Впервые это было в Швейцарии в середине XIX в. Намерение трех кантонов, образовавших новое объединение «зондербунд» (особый союз), выйти из состава конфедерации было пресечено вооруженной силой. Потерпела поражение и попытка южных штатов США выйти из состава союза и образовать новую конфедерацию (Гражданская война 1861–1865 гг.). Уже тогда Верховный суд США постановил: наш союз нерасторжим. Позже ликвидирована попытка штата Техас выйти из США и присоединиться к Мексике. В 1938 г. остановлена сецессия одного из штатов в самой Мексике. Судебным решением предотвращена подобная попытка в Австралии. В 70-х гг. XX в. устранена вооруженным путем сецессия ряда нигерийских штатов, провозгласивших новое государство — Республику Биафра. Не удался выход крошечного острова Невис из состава федерации Сент-Кристофер и Невис. Референдум 1998 г. на острове дал отрицательный результат. Не пошли на отделение от США в 1998 г.

и жители Пуэрто-Рико. Ни Россией, ни мировым сообществом не признавалась заявленная в 1990 г. сецессия Чеченской Республики из состава России. В различных странах были и другие неудачные попытки субъектов федерации выйти из ее состава¹.

В условиях начавшегося на рубеже 80–90-х гг. XX в. крушения тоталитарных режимов осуществлена мирная сецессия трех Прибалтийских республик (Латвии, Литвы, Эстонии) из состава СССР (1991 г.). Сецессия допускалась Конституцией СССР 1977 г., равно как и ранними конституциями СССР. Избранные в период горбачевской перестройки новые верховные советы «союзных социалистических республик» приняли решения о выходе из СССР. (В некоторых из них, например в Эстонии, состоялся референдум по вопросу о том, желают ли граждане республики восстановления независимости, существовавшей после распада Российской империи.) Государственный совет СССР, созданный в условиях чрезвычайных событий после августовской (1991 г.) попытки ревизии начатой перестройки, принял 6 сентября 1991 г. решения, подтверждающие выход этих трех республик из СССР. Постановления Государственного совета подписал его председатель, Президент СССР М. С. Горбачев. В декабре 1991 г. на основании соглашения между руководителями трех союзных республик СССР (президентами РСФСР, Украины и председателем Верховного Совета Белоруссии), которое затем было утверждено их парламентами, из СССР вышли Россия, Белоруссия и Украина, образовавшие Содружество Независимых Государств (СНГ). За ними последовали другие союзные республики, состоявшие в СССР (совещание глав республик в Алма-Ате в декабре 1991 г.). В конце 1991 г. СССР прекратил существование.

Теоретически закрепление в конституции права сецессии демократично, но при определенных условиях.

Во-первых, это возможно, если федерация возникла на договорной основе как объединение независимых государств (государственных образований). В федерации, основанной на автономии, нет исторических и договорных оснований для сецессии (при отсутствии иных побудительных оснований, например этнических).

Во-вторых, это возможно, если федерация построена по национально(этно)-территориальному принципу.

В первом случае объединившиеся государства могут сохранить это право за собой, во втором — сецессия может стать формой самоопределения народов. Однако право сецессии не абсолютно и беспредельно. При его осуществлении необходимо учитывать множество факторов. Помимо двух названных выше, это исторические факторы, традиции федерализма в данной стране, целесообразность сецессии, интересы и права других субъектов федерации, а также самой федерации как целостного образования. Сецессия не может быть произвольным и целиком

¹ *Федерализм: Теория, институты, отношения...*

односторонним актом. Последнее положение утверждается в конституционном праве.

Принципиально важно учесть также, является ли стремление к сецессии истинным выражением интересов большинства народа (этноса) субъекта или это стремление правящей номенклатуры, этнократии установить свою безраздельную власть, своекорыстный сепаратизм.

Для осуществления сецессии необходим определенный переходный период (в течение которого важно урегулировать финансовые, материальные и иные отношения с федерацией и остающимися в ней субъектами).

На практике сецессия иногда отвечала взглядам всех трех сторон: федерации, выходящего из нее субъекта (Сингапур, Прибалтийские республики) и остающихся в ней субъектов (в частности, РСФСР, оставаясь субъектом СССР, признала право на выход Прибалтийских республик до принятия соответствующего акта СССР от 6 сентября 1991 г.).

Во многих случаях сецессия приводила к отрицательным результатам, влекла за собой снижение или утрату исторически сложившихся связей, падение жизненного уровня населения, ухудшение правового и фактического положения других этнических групп в отделившемся субъекте, неоправданное ослабление государственности, а нередко и массовые жертвы среди населения. Сказанное относится и к последствиям распада СССР. Очевидно, что решение возникших между федерацией и ее субъектами (субъектом) проблем нужно искать не на путях сецессии, а прежде всего посредством диалога, компромисса, консенсуса. Такой диалог может быть длительным, но он необходим при решении столь жизненно важного вопроса.

Одностороннее закрепление права сецессии в конституции субъекта (субъектов) федерации при отсутствии подобного права в федеральной конституции (а она принималась при участии населения не одного или двух, а всех или подавляющего большинства субъектов федерации) не может стать конституционным основанием сецессии. Между тем такие положения содержатся в Конституции Тывы — республики в составе России (правда, эта Конституция была принята в 1993 г. до всенародного голосования по Конституции РФ). Статья 1 Конституции Тывы допускает ее выход из России.

Иногда положения о сецессии встречаются в конституциях унитарных государств, имеющих автономию. Выход автономной Каракалпакии (особого этноса) при соблюдении ряда требований допускает ст. 74 Конституции Узбекистана 1992 г., но он возможен только с утверждения общегосударственного парламента. В 1996 г. была предпринята безуспешная попытка выхода Балкарии из Кабардино-Балкарской Республики — унитарного субъекта в составе Российской Федерации. Имелось в виду образование отдельной Балкарской республики в составе России. Эту попытку, организованную элитарными кругами (было созвано «собрание балкарского народа»), население не поддержало, а затем она была признана неконституционной.

3.2.3.3. Конституционность договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов федерации

Основы любой федерации могут быть юридически закреплены тремя способами: федеральной конституцией; договором федерации и субъектов или субъектов между собой; конституцией и договором. Ответ на вопрос, в каком действующем нормативном правовом акте, имеющем высшую юридическую силу, закреплены основы функционирования федерации, как раз и является тем основанием, руководствуясь которым можно отнести конкретную федерацию к **конституционной, договорной** или **конституционно-договорной** моделям.

Первое. Конституционная федерация.

Если компетенция между федерацией и ее субъектами разграничивается федеральной конституцией, то данную федерацию можно назвать конституционной. Следовательно, какие бы то ни было изменения основ федеративного устройства могут быть осуществлены только путем поправок или пересмотра федерального основного закона. При такой форме закрепления федеративного устройства не должно учитываться, что республики в составе Российской Федерации (или, например, земли в ФРГ) объявили себя независимыми государствами в своих конституциях, несмотря на отсутствие упоминания об этом в федеральной конституции. Значение для определения реального статуса субъектов федерации имеют лишь те нормы, которые закреплены в федеральных конституциях, а не в каких-либо иных документах.

Второе. Договорная федерация.

Аналогичные правила распространяются и на федеративные договоры. Необходимым формально-юридическим условием признания государства договорной федерацией является закрепление этого ее качества в федеративном договоре при отсутствии такого документа, как федеральная конституция.

Третье. Конституционно-договорная федерация.

Наряду с этими двумя моделями федерации выделяется и третья — конституционно-договорная федерация. Данная модель может подразумевать три варианта соотношения конституции и федеративного договора.

• **Первый вариант предполагает, что федеративное государство было сначала образовано слиянием нескольких государств (ставших субъектами федерации); факт объединения оформлен специальным (федеративным) договором этих государств. Однако в дальнейшем была принята федеральная конституция, почти полностью «поглотившая» нормы договора (возможно, формально не отмененного).**

Тем не менее постановка соотношения конституционных и договорных норм в зависимости от исторически имевших место их взаимоотношений неправильна. Утверждением особой значимости таких отношений происходит смешение двух совершенно разных проблем федера-

лизм: проблемы действительного закрепления основ федерации и проблемы эволюции федерации.

На практике данная проблема носит отнюдь не абстрактный характер. Достаточно вспомнить события начала 1990-х гг., связанные с распадом СССР. Стороны так называемого беловежского соглашения, подразумевая конституционно-договорной характер Советского Союза, начали процесс ликвидации федеративных устоев государства с денонсации договора об образовании СССР, а не с внесения поправок в действовавшую Конституцию СССР, являющуюся абсолютной правопреемницей союзного договора. С принятием первой Конституции СССР федерация потеряла свой договорный характер и приобрела чисто конституционный.

Еще менее, чем Союз ССР, подходит под определение конституционно-договорной Российская Федерация. Процесс ее формирования отличался от такового в СССР. Хотя РСФСР была объявлена федерацией еще в январе 1918 г., ее субъектный состав был неясен. Юридической основой этой федерации была Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятая III Всероссийским съездом Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, провозгласившая Россию федерацией.

Принципиальные положения о федерации, закрепленные Декларацией, были развиты в резолюции Съезда «О федеральных учреждениях Российской Республики». Далее основой федерации в России были Конституция РСФСР 1918 г., затем Конституция РСФСР 1925 г., Конституция РСФСР 1937 г. и Конституция РСФСР 1978 г.

Только 31 марта 1992 г. появился Федеративный договор. И хотя постановлением VI Съезда народных депутатов РФ от 10 апреля 1992 г. Федеративный договор, объединивший три договора, был объявлен составной частью Конституции РФ, тем не менее большинство положений Федеративного договора было инкорпорировано в текст Конституции РФ.

Федеративный договор был в значительной части поглощен Конституцией РФ 1993 г.; о его непоглощенной части было упомянуто в ее заключительных и переходных положениях: *«В случае несоответствия положениям Конституции Российской Федерации положений Федеративного договора... действуют положения Конституции Российской Федерации»*. Поэтому факт подписания/неподписания или изменения Федеративного договора не может иметь юридических последствий для статуса Российской Федерации в целом и ее субъектов в частности по причине конституционного характера российского федерализма.

• **Второй вариант подразумевает равноправное сосуществование конституции и федеративного договора.** С точки зрения законов логики сомнительно одновременное сосуществование в государстве двух отдельных правовых актов — конституции и федеративного договора, — по-разному регулирующих одни и те же общественные отношения и обладающих одинаковой высшей юридической силой. Ситуация,

при которой договор становится частью текста Основного Закона, что было характерно для предыдущей российской Конституции, не исключение. Если Конституция и договор противоречат друг другу, то получается, что Конституция противоречит самой себе; однако в идеале Конституция не может содержать положений, противоречащих друг другу, и поэтому одна из двух противоречивых норм или обе нормы сразу просто не смогут быть полностью применены на практике, что потребует, в конечном счете, удаления указанной нормы из текста Конституции.

Особого внимания в данном вопросе заслуживает практика подписания двусторонних договоров между РФ и субъектами (которые часто рассматриваются как договоры федеративные), предусмотренная ст. 11 Конституции РФ: *«Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий».*

Сторонники данного варианта утверждают, что нормы договора обладают для них той же юридической силой, что и Конституция РФ, или даже имеют приоритет перед конституционными нормами (что характерно уже для договорной федерации). Подобные выводы делают, как правило, представители субъектов федерации под влиянием неправильного понимания сущности федерации и места субъекта в ней, на основе уже упомянутой ст. 11 Конституции РФ и ч. 2 ст. 78 Конституции РФ, которая говорит о том, что *«федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий»* (в рамках ст. 71 и 72 Конституции РФ).

При этом игнорируется условие о том, что передача полномочий может осуществляться только в случае, *«если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам»*. Правда, есть мнение, что речь в ч. 2 ст. 78 идет только о соглашениях органов исполнительной власти, а не о государственно-правовых договорах, но с этим нельзя согласиться.

Если договор о разграничении предметов ведения и полномочий является фактически соглашением органов исполнительной власти, то он, как его ни назови, обязан подчиняться требованиям российской Конституции и федеральных законов. (Ситуация с последними еще более сложная, так как они в значительной мере вообще игнорируются сторонами, подписавшими двусторонние договоры.)

Таким образом, в целом признается приоритет федеральной конституции перед различными договорами, однако для конкретного субъекта предполагается исключение.

• **Третий вариант**, при котором действуют и конституция, и федеративный договор; однако федеративный договор имеет более низкую юридическую силу по сравнению с конституцией. Но такой порядок, предусматривающий верховенство конституции, вполне вписывается

в модель конституционной федерации, где правовое регулирование осуществляется не только основным законом — конституцией,— но и обычными законами и договорами, и нет причин рассматривать данную федерацию как конституционно-договорно-законодательную. *Эта модель федерации представляет собой конституционную федерацию в чистом виде, каковой и является Россия.*

Однако не все придерживаются подобных взглядов. Отдельные региональные руководители предпочитают видеть Российскую Федерацию как конституционно-договорную или даже договорную федерацию, и поэтому модель равноправного сосуществования двусторонних договоров и федеральной конституции не вызывает у них возражений. Напротив, президент Татарстана М. Шаймиев заявил, что Договор РФ и Татарстана по ряду позиций отличается от Конституции РФ; но он *условился с президентом РФ о том, что Договор имеет высшую юридическую силу по отношению как к Конституции РФ, так и Конституции Татарстана.*

Встречаются и другие версии, объясняющие особый надконституционный статус двусторонних договоров. Договоры эти называются международными, межгосударственными, учредительными, федеративными, союзными и т. п., причем акцент при их заключении делается не на детализацию конституционных норм, а на договорное регулирование вразрез с ними.

Отечественная теория права выделяет 4 типа договоров: гражданско-правовые, международно-правовые, государственно-правовые и административно-правовые. Какое место в действительности занимают договоры Российской Федерации и ее субъектов, заключенные с 1992 г., в данной классификации?

Начнем с Федеративного договора 1992 г. Под ним подразумевалось 3 договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти 89 субъектов РФ:

первое: суверенных республик в составе РФ;

второе: краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга;

третье: автономной области, автономных округов в составе РФ.

Следует особо заметить, что договоры заключались не между самими субъектами федерации — республиками, краями и т. д.,— а между их органами исполнительной власти и органами исполнительной власти государства Российская Федерация, что дает основания относить их к государственно-правовым или даже административно-правовым договорам. Необходимо отметить, что федеративными договоры можно считать лишь потому, что они провозгласили (да и то лишь фактом своего заключения) наличие субъектов РФ, статус которых в качестве субъектов ранее не рассматривался (края, области, города федерального значения). Но эти договоры отнюдь не провозглашают федеративную форму государственного устройства в России, которая, как уже говорилось, была установлена гораздо ранее.

Данные договоры зачастую трактовались и трактуются сейчас некоторыми авторами, особенно из республик, как международно-правовые договоры, как договоры о вхождении тех, кто их подписал, в состав федеративного государства.

Однако при такой точке зрения возникает ряд серьезных неувязок с действительностью. Края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа, не являющиеся государствами, не могли заключить международно-правовых договоров, и поэтому договоры с ними 1992 г., аналогичные по форме договорам с республиками, суть не более чем договоры о разграничении предметов ведения и полномочий. Получается, что упомянутые договоры для одних субъектов были федеративными, а для других — нет, т. е. договоры подписывали субъекты с разным статусом, что противоречит логике строительства федерации.

Конечно, республики имели статус субъектов РФ задолго до 1992 г., тем более что в соответствии с российской Конституцией, действовавшей в тот момент, они являлись государствами. В то же время факт подписания Федеративного договора ничего не меняет. Собственно говоря, не столько Россия, сколько сами республики (да и то не все) исходили при подписании договора из своих претензий на «суверенизацию». Российская Федерация ее официально не объявляла, а некоторое время лишь терпеливо наблюдала за соответствующими процессами.

Республики приняли декларации о государственном суверенитете в начале 1990-х гг. На основании этих деклараций был осуществлен переход бывших автономий в республики в составе РФ, что отразила и Конституция РФ. Но это еще не доказательство независимости республик. К моменту подписания Федеративного договора они входили в состав РФ и получили дополнительные права только благодаря данному Договору, который, как нам представляется, является сугубо внутренним, а не международно-правовым документом.

Таким образом, разрешение противоречий кроется в понимании природы Федеративного договора 1992 г. не как международно-правового договора «независимых государств», а государственно-правового договора о разграничении предметов ведения и полномочий в рамках Российской Федерации. Декларации же о государственном суверенитете республик не имели юридической силы из-за противоречия Конституции РСФСР 1978 г., действовавшей во время их принятия.

На наш взгляд, факт подписания/неподписания Федеративного договора 1992 г. республиками не играет существенной роли для правового положения последних: если они входят в РФ на основании Конституции РФ, то, следовательно, выходить из ее состава должны посредством изменения этой Конституции.

Начиная с 1994 г. стали заключаться двусторонние договоры РФ и субъектов о разграничении полномочий и предметов ведения. Взгляды на их природу в течение долгого времени не имели единства. С одной сто-

роны, они провозглашались международными или государствообразующими договорами, будущим федерации, с другой — неким временным явлением, пережитком времен «парада суверенитетов», плавно перетекшего в «парад заключения договоров», «дамокловым мечом» российской государственности, существующим исключительно благодаря попустительству федеральных властей и сложной политической обстановке.

Оставляя в стороне содержание конкретных договоров, мы сочли возможным выделить все плюсы и минусы договорного процесса.

Самым важным и единственным плюсом договорного процесса принято считать возможность дифференцированного подхода к регионам. Действительно, в одном общем для всех законе сложно предусмотреть региональную специфику. Правда, многое связано с тем, что именно понимается под этим самым дифференцированным подходом — неизбывные местные особенности либо попытки «выторговать» себе особые права. Но если посмотреть на сами договоры, то выяснится, что они, за редким исключением, носят общий характер, что абсолютно нивелирует необходимость в договорном процессе.

Недостатки же договорного права очевидны.

Во-первых, значительное количество договоров (их около 40, но в перспективе возможно увеличение их числа до 89 — «все субъекты имеют право на заключение двусторонних договоров») с различными по сути текстами вносит элементы «эрозии» в российское законодательство и может привести к правовому хаосу.

Во-вторых, процесс заключения двусторонних договоров в массовом порядке ставит под вопрос равноправие субъектов федерации. Понятным было бы еще заключение договоров только в исключительных случаях, как, например, с Калининградской областью. Но в том виде, в каком договорное право существует, оно не может считаться соответствующим российской Конституции, что неоднократно отмечали выступающие на конференции «Проблемы и перспективы развития российского федерализма».

В-третьих, вызывает сомнения предмет регулирования данных договоров. Многие авторы приходят к мысли, что предметы ведения, о разграничении которых ведется речь в договорах, уже разграничены Конституцией РФ и в дополнительном разграничении не нуждаются. Возможно договорное разграничение только предметов ведения, по тем или иным причинам не попавших в конституционные перечни, либо полномочий по реализации упомянутых предметов ведения, особенно в сфере совместной компетенции. Таким образом, статус двусторонних договоров «понижается» до статуса государственно-правовых или даже административных договоров, чему, несомненно, противоречат завышенные претензии договаривающихся сторон.

И наконец, в том виде, в каком они существуют в настоящий момент, договоры просто нелегитимны. Неконституционен не только способ их заключения (Президентом Российской Федерации и главами ее

субъектов без обоюдной парламентской ратификации), но и смысловая сторона: общеизвестно, что большинство договоров так или иначе противоречит Конституции РФ.

Любопытно, что нарушения конституционных норм чаще встречаются в договорах с республиками, что свидетельствует о продолжающемся фактическом неравноправии субъектов во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Более всего расхождений с Конституцией РФ имеется в упомянутой группе договоров, заключенных в 1994–1995 г. (с Татарстаном — в феврале 1994 г., Кабардино-Балкарией — в июле 1994 г., Башкортостаном — в августе 1994 г., Северной Осетией — в марте 1995 г., Якутией — в июне 1995 г.).

Абсолютным «чемпионом» по противоречию Конституции РФ предстает договор с Татарстаном, нарушивший 12 из 18 пунктов Конституции, перечисленных в ее ст. 71.

Следующим в списке «нарушителей» можно поставить договор с Башкортостаном, провозгласившим себя «суверенным государством в составе Российской Федерации».

К настоящему времени в Российской Федерации подписано около 60 подобных договоров плюс сотни соглашений к ним. Таковы соглашения об урегулировании отношений в области таможенного дела, о взаимном делегировании предметов ведения и полномочий в оборонных отраслях промышленности, полномочиях в области банковского дела, денежно-кредитной и валютной политики, сотрудничестве в военной области и т. д.

Попыткой урегулирования договорного процесса стало принятие федерального закона от 24 июня 1999 г. №119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ», вступившего в силу с 30 июня 1999 г.

Вместе с тем в указанном Федеральном законе сохраняется целый ряд спорных, противоречивых положений, что по-прежнему будет отрицательно влиять на договорные процессы в рамках федерации:

1. В законе (в самом его названии, статье 1, 2, 15 и др.) не дается расшифровка понятия субъектов, являющихся сторонами договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. Используется формулировка Конституции РФ (ч. 3 ст. 11), которая ответа на этот вопрос не дает. Как следствие, в действующих договорах в качестве сторон договоров фигурируют исключительно государственные органы исполнительной власти РФ и субъектов РФ, вряд ли полностью охватывающие понятие «органы государственной власти».

2. Отсутствует четкое определение правовой природы данного вида договоров (ст. 2 п. 6). Представляется важным зафиксировать в федеральном законе, что речь идет о государственно-правовом договоре, а не просто о «правовой форме разграничения предметов ведения и полномочий».

3. В п. 2 ст. 14 закона записано, что *«договор может конкретизировать предметы совместного ведения с учетом политических, экономических, социальных, географических, этнических и иных особенностей субъектов РФ»*. Здесь необходимо было четко подчеркнуть, что, *во-первых*, речь идет о предметах совместного ведения, предусмотренных ст. 72 Конституции РФ, и, *во-вторых*, что эти предметы совместного ведения могут быть именно конкретизированы, но ни в коем случае не перераспределены между сторонами договора, а тем более не могут быть сформулированы какие-то новые дополнительные, не предусмотренные ст. 72 Конституции РФ, предметы совместного ведения.

4. В ст. 17, на наш взгляд, *недостаточно четко определен предмет договора*. В тексте записано, что предметом договора может быть *«конкретизация предметов ведения и полномочий, установленных Конституцией РФ и федеральными законами»*. Однако Конституция РФ предусматривает три вида предметов ведения: *исключительно РФ (ст. 71); совместных РФ и субъектов РФ (ст. 72); исключительно субъектов РФ (ст. 73)*. Если указанное положение ст. 17 Федерального закона подразумевает все три вида, то это противоречит Конституции РФ и п. 1 ст. 2 Федерального закона, где сказано о том, что предметы ведения Российской Федерации — это компетенция исключительно РФ, и, следовательно, они не могут быть предметом разграничения. Предметом конкретизации, как отмечалось выше, могут быть в договорах лишь предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ, установленные ст. 72 Конституции РФ.

5. Представляется, что в ст. 19 закона должны быть указаны более конкретные рамки срока действия договоров, например пять лет.

6. Спорный характер носят положения ст. 22–25 закона, в которых устанавливается порядок подготовки и подписания договоров о разграничении предметов ведения и полномочий.

Во-первых, приоритет в этом процессе по-прежнему отдается Президенту РФ, Правительству РФ, органам исполнительной власти РФ и субъектов РФ. Роль же законодательных органов РФ и субъектов РФ сводится лишь к согласованию проекта договора, предварительному его одобрению. О роли судебных органов в указанном законе речи не идет вообще.

Во-вторых, не определена роль Государственной Думы РФ в процессе разработки и подписания договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. Что касается Совета Федерации, то ему указанным Федеральным законом предоставлено право принимать решение об одобрении или отклонении проекта договора. Однако без участия Государственной Думы РФ решение данного вопроса лишь Советом Федерации будет некорректным, так как они вместе составляют единый парламент РФ — Федеральное Собрание.

Кроме того, в Конституции РФ такого полномочия за Советом Федерации не закреплено, следовательно, без внесения соответствующей

поправки в Конституцию РФ положение данного закона носит неконституционный характер.

В-третьих, завершающая стадия этого процесса в том виде, в каком она зафиксирована в законе, сводится лишь к подписанию конкретного договора единолично Президентом РФ и должностным лицом (должностными лицами), уполномоченным (уполномоченными) субъектом РФ на подписание данного договора.

По нашему мнению, более правильным и конституционно оправданным было бы считать подписание соответствующего договора указанными должностными лицами РФ и субъекта РФ в качестве предварительного действия, а не окончательного юридического акта. После подписания договора он должен быть передан на рассмотрение соответственно Государственной Думы и Совета Федерации, которые либо утверждают (ратифицируют) данный договор, либо отклоняют его (т. е. отказывают в ратификации). Аналогичные действия совершают в определенные сроки законодательные органы соответствующих субъектов РФ. Только после ратификации договор подлежит опубликованию и вступает в силу.

7. И наконец, п. 1 ст. 30 закона, где речь идет о полномочиях Конституционного Суда РФ по разрешению споров, возникающих в связи с подписанием и реализацией договоров между РФ и ее субъектами, следует привести в соответствие с п. «в» ч. 2 и п. «б» ч. 3 ст. 125 Конституции РФ.

Для приведения практики заключения договоров в соответствие с Конституцией РФ при пересмотре уже заключенных договоров можно сослаться на следующие доводы:

Первое. «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации» (ч. 1 ст. 15).

Данная норма непосредственно относится к вышеупомянутым договорам федерации и ее субъектов, а также к любым правовым актам федерации и субъектов, и даже к общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам РФ (ч. 4 ст. 15 Конституции).

Любые ссылки на возможность нарушения Конституции РФ, даже якобы предусмотренной самой Конституцией (имеется в виду широкое толкование ст. 11 и 78 в отношении предметов ведения и полномочий, установленных ст. 71 и 72), выглядят неубедительно ввиду самой природы Конституции РФ, которая не может, устанавливая норму, тут же узаконивать ее нарушение, что было бы равносильно отсутствию нормы как таковой, а следовательно, и права вообще, со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Основная масса федеративных государств придерживается этого правила: *«Кантоны обязаны испрашивать у Союза гарантию для своих конституций; Союз дает эту гарантию при условии, что эти конституции не содержат ничего противоречащего постановлениям союзной*

Конституции» (ст. 6 Конституции Швейцарского Союза); *«Федеральное право имеет перевес над правом земель»* (ст. 31 Конституции ФРГ).

Конституция РФ также следует общепринятым канонам: ч. 2 ст. 4 Конституции провозглашает верховенство Конституции РФ и федеральных законов РФ на всей ее территории.

Кроме того, в «Заключительных и переходных положениях» (ч. 1) Конституции РФ сказано, что *в случае несоответствия положениям Конституции РФ положений Федеративного договора, «а также других договоров между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации... действуют положения Конституции Российской Федерации».*

Указанная норма совершенно ясно дает понять, что нормы Конституции РФ объявлены высшими относительно договорных отнюдь не затем, чтобы это правило было нарушено вновь заключаемыми договорами.

Второе. Говоря о равенстве договорного и конституционного регулирования, забывают (как правило, умышленно) о легитимности того и другого; между тем имеется колоссальное различие между Конституцией, принятой всенародным референдумом и имеющей достаточно сложную процедуру пересмотра с целью наиболее полного учета мнений различных групп населения, и неким договором, подписанным в лучшем случае Президентом РФ и главой субъекта федерации. Складывается ситуация, при которой волей двух должностных лиц исполнительной власти государства попирается не только Конституция РФ, но и с таким трудом завоеванные демократические процедуры, подлежащие исполнению в процессе принятия законов и вынесения любых общеобязательных государственных решений. С подобной практикой трудно согласиться.

Третье. Как все-таки поступать в отношении ч. 3 ст. 11 и ст. 71 и 72 Конституции РФ? Казалось бы, правило ст. 11 должно распространяться лишь на более детальное урегулирование полномочий в рамках предметов совместного ведения по ст. 72 и на разграничение предметов ведения и полномочий, оказавшихся вне ст. 71 и 72; в любом случае, оно не должно затрагивать изменения конституционных норм договорным путем, с чем согласны многие авторы.

Но имеется и другая точка зрения на проблему. Содержание ст. 71 и 72 Конституции РФ может быть изменено отдельными договорами; ст. 71 и 72 Конституции для республик, подписавших договор, действуют не в полном объеме, а только в пределах, не противоречащих договорам; после того, как активизировался процесс подписания двусторонних договоров, можно сказать, что эти статьи стали условны; отступление в договорах от норм ст. 71–72 Конституции РФ нельзя рассматривать как ее нарушение.

В некоторых регионах существует и такая версия соотношения конституционного и договорного регулирования: противоречие договора и конституции вполне конституционно, так как не только не нарушает, но

и вполне соответствует основам конституционного строя РФ, изложенным в Конституции РФ (ч. 3 ст. 11).

Четвертое. Как уже было отмечено выше, *двусторонние договоры федерации и ее субъектов не являются международными*, несмотря на то, что некоторые продолжают считать их таковыми. Но даже если бы это было так, существование подобных договоров в правовом поле оставалось бы весьма проблематичным. В соответствии с федеральным законом о ратификации международных договоров (ст. 22), если международный договор содержит правила, требующие изменения отдельных положений Конституции РФ, решение о согласии на его обязательность возможно только после внесения соответствующих поправок в Конституцию РФ.

В связи с этим еще раз подчеркнем, что Российская Федерация — это союзное государство, а не союз государств: всякое федеративное государство, хотя и состоит из отдельных субъектов, представляет собой единое государство и отнюдь не является союзом государств, что окончательно снимает «международную» версию природы договорного процесса в России.

Другое дело, если какое-нибудь действительно независимое государство, не входящее в РФ, захотело бы войти в ее состав. Первым этапом этого объединения мог бы стать международный договор, ратифицированный сторонами в установленном их законодательствами порядке. Однако согласно ч. 2 ст. 65 Конституции РФ эта процедура должна проходить в рамках федерального конституционного закона о принятии в РФ и образовании в ее составе нового субъекта. Представлять, что сначала субъекты РФ становятся независимыми государствами, а затем федеративным договором международно-правового характера осуществляют свое объединение с Российской Федерацией, было бы неправильно.

Кстати говоря, в принципе такой вариант исторически имел место, но последствия его реализации теперь оцениваются как весьма сомнительные и неприемлемые для современной России. Имеется в виду распад Российской империи на отдельные государства: Латвию, Украинскую, Татаро-Башкирскую, Сибирскую и Дальневосточную республики, Туркестанскую, Терскую, Кубано-Черноморскую, Донскую, Таврическую Советскую республики и др. — и последующее объединение ряда республик в СССР на основе Договора 1922 г., который характеризуется большинством авторов как государственно-правовой, хотя в нем можно видеть и начала международно-правового договора. Очевидно, что речь здесь идет о предшествующем объединению развале ранее существовавшего государства. Неужели нужно непременно разрушить государство, чтобы создать на его месте что-то более прогрессивное?

Пятое. Несомненным плюсом двусторонних договоров принято считать их дифференцированный подход к субъектам федерации, ибо невозможно одним законом или договором урегулировать отношения со значительным количеством столь разных по размеру, чис-

ленности населения, уровню экономического развития и культуре субъектов федерации.

Каждый регион вправе иметь свой взгляд на федерацию. Трудно не согласиться со своеобразием каждого российского региона; с тем, что, например, Москва или Калининградская область являются специфическими субъектами федерации в силу самого своего существования.

Однако если взглянуть на тексты уже заключенных с субъектами РФ договоров (а их около 50), то может возникнуть сомнение в провозглашенной цели их заключения, а именно — в желании отразить специфические особенности субъектов, которые не могут быть предусмотрены все в одном законе. Почти все договоры, кроме бурятского и калининградского, не связаны с национальными, социальными, географическими и прочими особенностями субъектов РФ. *В договорах регионы стремятся получить от федерального центра стандартный набор уступок, который никак нельзя считать спецификой большинства субъектов Российской Федерации.*

Шестое. Ни Федеративный договор 1992 г., ни последовавшие за ним двусторонние договоры о разграничении предметов ведения и полномочий нельзя считать в полном смысле слова федеративными или союзными договорами. В противном случае ряд субъектов оказался бы выведен за рамки Российской Федерации: это были бы, в первую очередь, субъекты РФ, не подписавшие Федеративный договор, а также более половины субъектов РФ, не заключившие с центром двусторонних договоров.

Практику заключения с субъектами Российской Федерации двусторонних договоров о разграничении предметов ведения и полномочий можно подвергнуть более обширной критике, говорить о завышенных претензиях договорного права и т. д.

Почему же субъекты федерации так держатся за свое «неотъемлемое» право на заключение двусторонних договоров с федеральными органами? Для этого существует, по крайней мере, две основные причины.

Для субъекта РФ очень удобно сначала принять собственную конституцию с включением в нее положений, противоречащих Конституции РФ, а потом, поставив федеральные органы власти перед фактом, добиваться от них заключения двустороннего договора с целью «умиротворения» сторон. При этом договор рассматривается как единственная возможность снятия формальных противоречий между Конституцией РФ и конституциями (уставами) субъектов федерации.

Почему-то принято считать, что конституционные федерации более прочны и устойчивы перед временем и обстоятельствами, нежели договорные, которые, в свою очередь, предоставляют больше свободы субъектам федерации и потому более привлекательны для последних. Эти взгляды можно объяснить неправильным пониманием сущности обеих правовых конструкций.

Сама по себе конституция не в силах «скрепить» никакую «разваливающуюся» федерацию, а заключение договора не влечет неизбежного

государственного суверенитета субъектов. Основа верховенства конституции лежит не в договорах, а в единстве власти, существующем независимо от них.

Сущность любой правовой нормы состоит в ее обязательности и, следовательно, в обеспечении ее принудительной силой государства. Но таковая сила может защищать не только Конституцию, но и, в равной мере, договор, являющиеся всего лишь формально-юридическим закреплением существующих в обществе отношений. Действительно, сложно противопоставить субъекты — члены конституционной и договорной федераций исключительно на основании этого формального различия, ибо среди тех и других всегда можно найти такие, которые с одинаковым уважением или с одинаковым пренебрежением относятся как к договору, так и к конституции.

Ошибочно предположение, что государственно-правовые договоры представляют собой нечто вроде фидуциарных сделок, которые могут быть изменены или даже расторгнуты в одностороннем порядке в любой момент и ничем не защищаются, на что уповают некоторые российские регионы.

Между тем договоры в государственной сфере не подчиняются тем же правилам, что и обычные гражданско-правовые сделки. Режим государственно-правовых и административно-правовых соглашений более жесток в целях обеспечения стабильности существования государств и не подвержен односторонним конъюнктурным изменениям. И, в любом случае, договоры не могут противоречить федеральной конституции. Поэтому вера субъектов федерации в возможность сецессии посредством расторжения многостороннего или двустороннего договоров не имеет под собой никакого правового основания.

Таким образом, мы делаем вывод о конституционном характере Российской Федерации, т. е. о безусловном верховенстве и высшей юридической силе Конституции РФ на всей ее территории и недопустимости нарушения отдельных ее положений договорным путем. При этом отнюдь не следует умалять возможные позитивные последствия договорного регулирования отношений федерального центра и регионов по отдельным специфическим вопросам при условии соблюдения Конституции РФ и федеральных законов. Средство учета региональной специфики не должно превратиться в средство развала федерации.

3.3. Конституционно-правовой статус автономных округов — субъектов Российской Федерации

Одним из самых сложных вопросов государственного устройства Российской Федерации является вопрос, касающийся статуса автономных округов.

Проблема статуса автономных округов сложна, прежде всего, своей двоякостью:

во-первых, автономные округа считаются некоторыми специалистами в области конституционного права, за счет формы национального самоопределения их титульных этносов, превратившимися из административной автономии в субъекты федерации;

во-вторых, все автономные округа, кроме Чукотского, входят в состав края (областей), т. е. сложилась парадоксальная ситуация, так называемая «сложноустроенность» («сложнопостроенность», «сложносоставность», «сложносочиненность»...), когда один равноправный субъект федерации находится в составе другого.

Такая ситуация, естественно, породила не только правовую, но и множество других коллизий. Попытки разрешения возникающих спорных моментов принимаются как на региональном, так и на федеральном уровне.

При этом, на наш взгляд, императивом должно являться понимание «сложноустроенности» как конституционной реальности, т. е. объективной данности, нуждающейся в нормативном регулировании.

Кроме того, важно понять отношение к конституционно-правовому статусу автономных округов, которое складывается на федеральном уровне.

Сложившийся статус автономных округов — это закономерный результат общего повышения статуса субъектов советской национально-территориальной автономии, впрочем, как и административно-территориальных образований.

Это подтверждается всей логикой развития федеративной системы России начиная с 1990-х гг.

Первое. Конституция СССР 1977 г. и Конституция РСФСР 1978 г. определяли, что автономный округ находится в составе края или области РСФСР.

Второе. Закон РСФСР «Об автономных округах РСФСР» от 20 ноября 1980 г. в ч. 3 ст. 1 в императивном порядке конкретно определял, какой автономный округ находится в составе той или иной области или края.

Третье. Уже в 1990 г. в ст. 9 Декларации о государственном суверенитете РСФСР подтверждалась «необходимость существенного расширения прав автономных республик, автономных областей, автономных округов, равно как краев и областей РСФСР».

Четвертое. Руководители автономных округов активно включились в процессы повышения статусности, и их представители на **II Съезде народных депутатов РСФСР** выступили с требованием признать статус субъектов РСФСР за всеми автономными округами.

Пятое. Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР» от 15 декабря 1990 г. в ст. 83 устанавливал, что «автономные округа находятся в составе РСФСР

и могут входить в край или область», а также что могут быть приняты «именные» законы о каждом автономном округе. **Статья 84 закрепляла право органов государственной власти и управления автономных округов напрямую вступать в сношения с органами государственной власти и управления РСФСР. Данный закон кардинально изменил ситуацию.**

Норма о вхождении автономных округов в состав края или области из императивной превратилась в диспозитивную, теперь автономные округа могли находиться в составе РСФСР непосредственно или в составе края (области) опосредованно.

Вкупе с расширением полномочий органов власти автономных округов, данная диспозитивная норма указывает на существенное повышение статуса автономных округов. Это новое положение автономных округов с учетом индивидуальной специфики и должны были закрепить «именные» законы, однако ни один такой закон принят не был.

Шестое. Вместо этого федеральный законодатель предпринял форсированное «общее» повышение статуса автономных округов через принятие множества отраслевых законов.

Седьмое. Требования руководителей автономных округов были учтены при заключении **31 марта 1992 г. Федеративного договора**, положения которого радикально обновили Раздел III Конституции РСФСР от 1978 г. о национально-государственном устройстве, будучи инкорпорированы **законом Российской Федерации «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» от 21 апреля 1992 г.**

В соответствии с внесенными изменениями автономные округа из административно-территориальных единиц превращались в полноценные субъекты Российской Федерации.

Это их новое качество подтверждалось следующими положениями измененной Конституции:

во-первых, в соответствии со ст. 70 автономные округа имели свою собственную территорию, которая провозглашалась частью единой территории Российской Федерации;

во-вторых, подтверждалась диспозитивность вхождения автономных округов в состав края или области (ст. 71, 83);

в-третьих, также, в соответствии с ранее внесенными изменениями, органы власти автономных округов могли вступать в сношения с федеральными органами власти непосредственно (ст. 84);

в-четвертых, был очерчен круг совместных полномочий федеральных и окружных органов власти, а также сфера их собственной компетенции (ст. 84-1, 84-2);

в-пятых, автономным округам гарантировалось представительство в федеральных органах государственной власти (ч. 3 ст. 73);

в-шестых, в соответствии с ч. 2 ст. 83 подтверждалось право автономных округов на «именные» законы.

Восьмое. Однако в ч. 2 ст. II Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации указывалось, что «органы государственной власти автономных округов в составе Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование в пределах своей компетенции в соответствии с Основами законодательства, кодексами, законами Российской Федерации, договорами с краем, областями, в которые входят автономные округа». Косвенно признается, что автономные округа остаются в составе края, областей, хотя отношения между ними строятся уже на договорной основе. Подобная формулировка могла означать компромисс между новой моделью федеративного устройства России и наследием РСФСР.

Девятое. Признавая равноправие автономных округов, федеральные власти стремились не допустить полного выхода автономных округов из состава края и областей. Ими осознавалась реальная возможность требования автономными округами суверенитета, статуса республик, дальнейшего расширения полномочий, т. е. всего того, чего уже добились почти все бывшие автономные области. В то же время в центре, видимо, полагали, что выход автономных округов из состава края и областей может окончательно расстроить и без того неустойчивую федеративную систему России, поэтому попытка замораживания статуса автономных округов на нынешнем уровне — это естественная рефлексия федеральных властей. Единственный и последний случай выхода автономного округа из состава области, на примере Чукотского автономного округа, лишь подтверждает то, что федеральные власти вряд ли допустят распад «сложноустроенных» субъектов Российской Федерации.

Десятое. На естественно возникающий вопрос о сущности «нахождения» автономного округа в составе области (края), а также о соотношении их статусов был дан ответ в **Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 мая 1993 г. по делу о проверке конституционности закона Российской Федерации от 17 июня 1992 г. «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации».**

Основываясь на диспозитивности конституционной нормы о вхождении автономного округа в состав области (края), Конституционный Суд Российской Федерации констатировал два положения:

Во-первых. Нахождение автономного округа в составе края или области, равно как и выход, не влияют на его конституционно-правовой статус, а также на национально-государственное устройство и состав Российской Федерации.

Во-вторых. Нахождение автономного округа в крае или области не означает поглощения его территории, являющейся составной частью территории Российской Федерации.

Данное толкование можно считать весьма и весьма неполным, так как *единственно четким было утверждение о том, что автономные округа имеют свою собственную территорию и статус автономных округов, входящих в состав области (края) и входящих непосредственно в состав Российской Федерации, принципиально между собой не разнятся.*

Конституционный Суд так и не ответил на следующие принципиальные вопросы:

Во-первых. Что означает конкретно «вхождение» автономного округа в состав края (области)?

Во-вторых. Как соотносятся между собой территории этих субъектов Российской Федерации? Как соотносятся между собой полномочия органов государственной власти этих субъектов Российской Федерации на территории автономных округов? Каков принцип их формирования?

Следует отметить, что Основные положения «О выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа», утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 27 октября 1993 г. № 1765, предписывали проводить выборы в представительные органы государственной власти «сложноустроенного» субъекта Российской Федерации на всей его территории, включая и территорию соответствующего автономного округа.

Одиннадцатое. Конституция Российской Федерации 1993 г. наделила автономные округа всеми юридическими признаками субъектов Российской Федерации. Они имеют свою территорию, органы государственной власти, свою нормативно-правовую систему во главе с Уставом, собственную компетенцию, право на участие в реализации совместных полномочий с Российской Федерацией, представительство в федеральных органах власти.

- **Статья 65 Конституции Российской Федерации** при определении субъектного состава Российской Федерации дает простой перечень автономных округов без всякого упоминания о вхождении их в ту или иную область (край).

- **В ч. 4 ст. 66 Конституции Российской Федерации упоминается (именно лишь упоминается) об автономных округах, входящих в состав области (края).**

- **Все это дает право утверждать о сохранении диспозитивности нормы о вхождении автономных округов в область (край), тем более что как равноправные субъекты Российской Федерации автономные округа вправе самостоятельно определять свое положение.**

- Диспозитивность вхождения автономных округов по Конституции Российской Федерации 1993 г. дает повод для двойного толкования:

Первое. После ее принятия автономные округа как равноправные субъекты Российской Федерации в юридическом смысле оказались вне края, областей и были поставлены перед необходимостью выразить

свою позицию: либо они входят в область, край, либо соглашаются с новым конституционным статусом.

Второе толкование (его можно отнести к общераспространенному): пока автономный округ не заявляет иного, он, как и ранее, считается входящим в состав края, области.

К сожалению, на сегодняшний день есть все основания утверждать, что практика пошла по второму пути.

• **В соответствии с ч. 2 ст. 66 Конституции Российской Федерации** статус автономных округов определяется самой Конституцией и Уставом автономного округа.

• **В ч. 3 указанной статьи** подтверждается ранее имевшееся право автономных округов на «именные» законы, которые, скорее всего, должны выполнять определенные гарантийные функции, а также регулировать специфические, присущие конкретному автономному округу особенности.

• **Часть 4 ст. 66 Конституции Российской Федерации** предполагает два способа регулирования отношений края (области) с входящими в их состав автономными округами:

первый — через специальный федеральный закон;

второй — через заключение договоров между органами власти указанных субъектов Российской Федерации.

Следует заметить, что два указанных способа никоим образом не противоречат один другому, а скорее дополняют друг друга.

К сожалению, Конституция Российской Федерации 1993 г. не устранила правовые коллизии, возникающие из самого факта существования «сложноустроенных» субъектов Российской Федерации, хотя *такой субъектный симбиоз не может не порождать условия для многих юридических неопределенностей и противоречий*, как на уровне отношений между субъектами федерации, так и в отношениях с федеральным центром. В любом случае, такой перманентный конфликтогенный фактор, как субъектный симбиоз, рано или поздно должен был, казалось, заставить федеральный центр каким-то образом выразить свое отношение к нему или хотя бы предпринять попытку разрешения этой проблемы.

Двенадцатое. В силу своего положения на первое место вышел Конституционный Суд Российской Федерации, в двух своих актах фактически сформулировавший давно назревшую федеральную доктрину статуса автономных округов.

Первым актом является определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 1996 г. № 73 «Об отложении рассмотрения дела о проверке конституционности Устава Тюменской области», из которого можно сделать следующие выводы:

во-первых, вхождение автономного округа в край (область) предполагает особую государственно-правовую связь между ними;

во-вторых, есть обязанность обоих субъектов федерации строить свои взаимоотношения с учетом исторически сложившихся на момент принятия Конституции Российской Федерации и не противоречащих ей государственно-правовых реалий;

в-третьих, предполагается определенное распространение, на основе взаимного согласия и договоренностей, юрисдикции органов государственной власти края (области) на территорию автономного округа;

в-четвертых, Конституционный Суд рекомендовал Федеральному Собранию ускорить разработку и принятие соответствующего федерального закона, предусмотренного ч. 4 ст. 66 Конституции Российской Федерации.

После таких декларативных положений Конституционный Суд фактически уклонился от решения поставленной перед ним проблемы, переложив все это на плечи самих спорящих сторон. Но ведь именно за разрешением спора и обращались стороны в Конституционный Суд!

В действиях федерального центра по отношению к «сложноустроенным» субъектам Российской Федерации четко просматривается давняя советская традиция взаимоотношений центра и провинции. Здесь вполне допустим вывод *«о преемственности с ленинскими взглядами политики нынешних властей по утверждению концепции ложного федерализма как формы национально-государственного устройства России»*.

Федеральному центру гораздо удобнее, легче общаться и проводить свою политику в отношении каждого субъекта федерации по отдельности, чем с единым, мощным интеллектуально и экономически, «сложноустроенным» субъектом Российской Федерации. При сохраняющемся неопределенном положении автономных округов, федеральному центру легко ими манипулировать, используя их как инструмент воздействия на другой субъект федерации.

Тринадцатое. *Шагом вперед*, по степени определенности, можно назвать *Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1997 г. № 12-П по делу о толковании содержащегося в ч. 4 ст. 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области*.

В данном Постановлении Конституционный Суд обрисовал важнейшие черты, характеризующие статус автономного округа.

Во-первых. С вхождением в состав края (области) автономный округ сохраняет все элементы статуса — территорию, население, систему государственных органов, законодательство и т. д. Однако при этом, являясь равноправным субъектом Российской Федерации, автономный округ составляет часть другого субъекта Российской Федерации — края или области. Это состояние определяет особенности статуса как автономного округа, так и края, области, в состав которых он входит.

Во-вторых. Автономный округ вправе по своему усмотрению распоряжаться тем объемом полномочий, который предоставлен ему Конституцией Российской Федерации.

В-третьих. Для изменения статуса автономного округа в соответствии с ч. 5 ст. 66 Конституции Российской Федерации не требуется согласия или предварительного разрешения края (области).

В-четвертых. Полномочия органов власти края (области) могут распространяться на территорию автономного округа в случаях и пределах, предусмотренных федеральным законом, уставами соответствующих субъектов Российской Федерации и договором между их органами государственной власти.

Эти черты, характеризующие статус автономного округа, содержатся в резолютивной части Постановления.

Однако при системном анализе всего акта не все положения данного Постановления представляются достаточно ясными и обоснованными.

Во-первых. В правовом смысле территория определяет прежде всего пределы распространения властных полномочий различного уровня и характера. На одной и той же территории функционирует федеральная власть, власть субъектов Российской Федерации, власть местного самоуправления нескольких уровней, что, соответственно, обуславливает разграничение их полномочий. Следуя этой логике, на территории автономных округов действует федеральная власть, власть автономного округа, власть местного самоуправления нескольких уровней, т. е. власти различного уровня и характера. В случае распространения власти края (области) на территорию автономного округа следует вывод о функционировании на одной и той же территории двух властей одного уровня и характера. Как должен быть разрешен этот юридический казус?

Во-вторых. Вхождение автономного округа в край (область) означает также признание населения округа составной частью населения края (области). Отсюда вытекает еще одна особенность «сложноустроенных» субъектов: население автономного округа участвует в формировании органов государственной власти двух субъектов Российской Федерации, собственно автономного округа и всего края (области). Как это соотносится с принципом равноправия в части избирательных прав? О каких «избирательных» договорах, неизвестных российскому избирательному праву, идет речь в данном Постановлении Конституционного Суда?

В-третьих. Для изменения статуса автономного округа не требуется согласие или предварительное разрешение края (области). Вместе с тем здесь же, в Постановлении, говорится о том, что «вхождение» как состояние определяет особенности статуса как автономного окру-

га, так и края (области). Соответственно «вхождение» можно считать факультативным элементом статуса обоих субъектов Российской Федерации. Следует вывод о том, что изменение статуса автономного округа автоматически влечет за собой изменение статуса края (области), которое может произойти без его согласия, с нарушением ч. 5 ст. 66 Конституции Российской Федерации. Отсюда вытекает, что возможное приобретение нового (особого) статуса автономного округа может быть заблокировано краем (областью).

В-четвертых. В сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации полномочия органов государственной власти края (области) на территории автономного округа осуществляются в рамках, определенных федеральным законом и договором между соответствующими органами государственной власти, которые обязаны принять все меры для достижения согласия. Однако отсутствие договора не всегда является препятствием для распространения юрисдикции органов государственной власти края (области) на автономный округ, в чем убеждает известный законопроект и его ст. 26⁶.

Полагаем необходимым изложить более развернуто наше видение и понимание проблем, «подводных камней», заложенных в этом законопроекте, и возможные последствия его принятия в редакции рабочей группы Д. Н. Козака.

Проектом федерального закона (ст. 26⁶), наряду с разграничением полномочий между государственными органами Российской Федерации и ее субъектов, устанавливаются принципы разграничения полномочий между органами государственной власти двух равноправных субъектов Российской Федерации — края (области) и автономного округа, входящего в их состав.

Общим принципом настоящего разграничения (п. 2, 3 ст. 26⁶ законопроекта) является осуществление органами государственной власти края (области) на всей территории края (области), включая территорию автономного округа (автономных округов), полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения (ст. 72 Конституции РФ), по предметам ведения федерации (ст. 71 Конституции РФ), если иное не установлено федеральным законом (п. 2) или договором (п. 3) между органами государственной власти соответствующих края (области) и автономного округа (автономных округов).

В случае отсутствия договора между органами государственной власти края (области) и автономного округа (автономных округов) и федерального закона органы государственной власти автономного округа фактически отстраняются от осуществления полномочий, определенных ст. 72 Конституции РФ и федеральными законами.

При подобном развитии событий **автономный округ лишается** в одностороннем порядке:

Во-первых, законодательства (законов и иных нормативных правовых актов автономного округа) по предметам совместного ведения

федерации и субъектов РФ. Устав автономного округа и нормативные правовые акты автономного округа будут ограничены регулированием вопросов исключительного ведения субъектов федерации (ст. 73 Конституции РФ), что не соответствует ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, согласно которой по предметам совместного ведения федерации и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов федерации.

Во-вторых, законодательного (представительного) и высшего исполнительного органов государственной власти в объеме полномочий аналогичных органов государственной власти субъектов федерации в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», в том числе законопроектом.

При этом **законодательный (представительный) орган государственной власти автономного округа лишается**, например, следующих **полномочий** законодательных (представительных) органов субъектов федерации, определенных действующим ФЗ № 184 и законопроектом:

- **осуществлять законодательное регулирование** по предметам совместного ведения федерации и субъектов РФ в пределах полномочий субъекта федерации;

- **устанавливать порядок проведения выборов** в законодательный (представительный) орган государственной власти автономного округа, а также выборов высшего должностного лица автономного округа (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти автономного округа), выборов в органы местного самоуправления на территории автономного округа;

- **решать вопросы муниципального устройства, порядка деятельности органов местного самоуправления** в пределах полномочий, определенных федеральным законом;

- **устанавливать порядок управления и распоряжения собственностью субъекта федерации**, в том числе долями (паями, акциями) субъекта РФ в капиталах хозяйствующих обществ и предприятий иных организационно-правовых форм.

Высший исполнительный орган государственной власти автономного округа лишается, например, следующих **основных полномочий** высших исполнительных органов государственной власти субъекта федерации, установленных Конституцией РФ, ФЗ № 184, законопроектом:

- **осуществлять** в пределах своих полномочий **меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина**, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

- **управлять и распоряжаться собственностью автономного округа** в соответствии с законами автономного округа, а также федераль-

ной собственностью, переданной в управление автономному округу в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ;

- **решать вопросы социальной сферы** (образование, наука, культура, спорт, здравоохранение, социальная защита населения, включая социальное обеспечение);

- **осуществлять иные полномочия** высшего исполнительного органа государственной власти субъекта федерации, установленные федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, соглашениями, поскольку данные полномочия находятся в предметах ведения федерации и совместного ведения.

В-третьих, органов исполнительной власти субъекта федерации в пределах ведения и полномочий РФ **по предметам совместного ведения** федерации и субъектов РФ, которые в соответствии с ч. 2 ст. 77 Конституции РФ должны образовывать единую систему исполнительной власти в федерации.

В-четвертых, права заключать договор о разграничении полномочий с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти автономного округа в порядке ст. 26⁸ законопроекта.

В-пятых, права на участие во взаимоотношениях с федеральными органами исполнительной власти, поскольку подобные исполнительные органы государственной власти автономного округа будут отсутствовать, чтобы в порядке ст. 26⁹ законопроекта заключать с федеральными органами исполнительной власти соглашения о передаче осуществления части полномочий.

В-шестых, права создавать государственные унитарные предприятия, государственные учреждения и другие организации, находящиеся в государственной собственности автономного округа, поскольку они будут создаваться в целях реализации полномочий, предусмотренных п. 2 ст. 26³ законопроекта. Согласно п.п. «а» п. 2 ст. 26³ законопроекта материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности органов государственной власти и государственных учреждений субъектов федерации, в том числе вопросы денежного содержания государственных служащих и работников государственных учреждений субъектов федерации, отнесены к полномочиям края (области).

В-седьмых, права управлять и распоряжаться государственным имуществом автономного округа в порядке ст. 26¹³ законопроекта, поскольку этот вопрос находится в совместном ведении.

В-восьмых, права формировать, утверждать, исполнять бюджет автономного округа в объемах, установленных для бюджетов субъектов федерации в порядке ст. 26¹⁶ законопроекта. Доходы бюджета автономного округа будут формироваться исключительно из доходов от региональных налогов и сборов (ст. 26¹⁷ законопроекта). Доходы от

федеральных налогов и сборов, доходы от использования государственного имущества субъектов РФ, части прибыли государственных унитарных предприятий и иные поступления будут зачисляться в бюджет края (области).

В субъекте Российской Федерации — автономном округе государственную власть (законодательную, исполнительную) в сфере совместного ведения и ведения Российской Федерации будут осуществлять не образуемые им органы государственной власти, как этого требует ч. 2 ст. 11 Конституции РФ, п.п. «ж» п. 1 ст. 1 ФЗ № 184, а органы государственной власти другого субъекта федерации — края (области).

Реализация компетенции автономного округа, принадлежащей ему на основании Конституции РФ, ФЗ № 184, предоставлена законопроектом органам государственной власти края (области).

Соответственно автономный округ, не имея своих органов государственной власти, утрачивает в правовом смысле и свою территорию, и население. *Пределы распространения властных полномочий края (области) в законопроекте определены — край (область), включая автономный округ. Следовательно, статус автономного округа сведен к статусу административно-территориальной единицы края (области).*

Таким образом, основным результатом действия принципа разграничения полномочий между органами государственной власти края (области) и автономного округа (автономных округов) в редакции ст. 26⁶ законопроекта станет существенное изменение конституционно-правового статуса автономного округа как субъекта федерации.

Автономный округ как субъект Российской Федерации может утратить элементы своего конституционно-правового статуса — территорию, население, предметы совместного ведения с Российской Федерацией, законодательство, систему органов государственной власти, местное самоуправление, что вступает в явное противоречие с Конституцией Российской Федерации (ст. 5, ч. 2, 3 ст. 11, ст. 66, ст. 72, ст. 76, ч. 1 ст. 77, ч. 2 ст. 78), постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 14.07.1997 г. № 12-П «По делу о толковании содержания в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области».

На основании Конституции РФ автономный округ, как субъект Российской Федерации, обладает равным с другими субъектами федерации объемом полномочий, определенных Конституцией РФ и федеральными законами (ч. 1 ст. 5, ч. 2 ст. 72, ст. 73 Конституции РФ); во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти край (область) и автономный округ между собой равноправны (ч. 4 ст. 5 Конституции РФ); система органов государственной власти устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя

Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ).

В то же время, в соответствии с позицией Конституционного Суда РФ, факт вхождения автономного округа в состав края (области) допускает распространение на него полномочий органов государственной власти края (области). **Однако, по мнению Конституционного Суда РФ, эти полномочия отличаются от тех, которые край (область) осуществляет в отношении других своих частей**, так как автономный округ, входящий в состав края (области), не является административно-территориальной единицей и остается равноправным субъектом Российской Федерации.

Проведенный нами анализ убедительно подтверждает вывод о том, что правовыми последствиями возможного применения общего принципа разграничения полномочий по предметам совместного ведения федерации и субъектов РФ, а также ведения Российской Федерации (пункты 2, 3 ст. 26^б законопроекта) станут существенные нарушения прав и интересов автономного округа как равноправного субъекта федерации, гарантированных ему Конституцией Российской Федерации.

Налицо ситуация, когда стараниями центра автономные округа низводятся фактически до уровня субъекта второго сорта. Подтверждает это и практика заключения трехсторонних договоров между автономным округом, краем (областью) и Российской Федерацией, в ходе которой все полномочия, в основном, закрепляются за более «сильным» субъектом федерации. В большинстве «сложноустроенных» субъектов Российской Федерации складываются отношения по типу «мини-федерации», где роль центра играет край (область), а автономный округ является субъектом.

В принципе, складывающаяся обстановка отражает реальное положение, ведь большинство автономных округов (за исключением Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого) — это субъекты с депрессивной экономикой и соответствующим властным потенциалом. В случае с такими автономными округами их фактическое положение не совпадает с их юридическим статусом, т. е. наличествует «квазисубъект» федерации, существование которого в нынешнем положении выгодно центру.

Теоретически преодолеть эту проблему можно двумя путями:

Во-первых. Лишить автономные округа статуса субъектов федерации и восстановить их административное подчинение краю (области).

Во-вторых. Вывести автономные округа из состава края (области).

Первый путь фактически можно исключить ввиду того, что вряд ли автономные округа согласятся на потерю столь высокого, хотя больше номинального статуса, а без их согласия по действующей Конституции сделать это нельзя. Возможно, для этого понадобится внесение определенных изменений в Конституцию, что на данном этапе крайне затруднительно.

Второй путь теоретически и практически возможен, хотя, исходя из изложенного выше анализа, выполнить такую задачу будет непросто. Необходим комплексный, системный подход, продуманная программа, «мягкий» компромисс и... добрая воля федерального центра и края (области). Однако можно утверждать, что в строгом соблюдении Конституции в части сохранения в полном объеме своего конституционно-правового статуса заинтересованы только Ханты-Мансийский автономный округ и Ямало-Ненецкий автономный округ. Остальные автономные округа вполне устраивает сложившийся политический статус-кво, и большего им не надо. Конечно же, это также усложняет возможность приобретения нового (особого) статуса и процедуру выхода из состава края (области).

Не стоит забывать и о том, что, по убеждению многих, и не только в федеральном центре, автономные округа якобы по-прежнему сохраняют лишь функцию разрешения национальных проблем их титульных этносов, являясь формой национальной государственности, что в такой полиэтничной стране, как Россия, является более чем важным.

Допустим и такой вариант, при котором можно попытаться мягко перевести межсубъектные отношения из субординационных в более равноправные, по типу «конфедеративных», естественно, с учетом реалий.

Возможен и другой вариант, при котором при благоприятном стечении обстоятельств, в будущем, такой субъектный симбиоз, как «сложноустроенность», не будет восприниматься как юридический казус. Все может быть... Однако он менее предпочтителен, так как, по сути своей, никогда не обеспечит истинного равноправия субъектов федерации.

Полагаем что данное исследование конституционно-правового статуса автономных округов поможет многим более квалифицированно оценить всю глубину проблем, сложившихся в государственном устройстве России.

3.4. Особенности конституционно-правового статуса Тюменской области — «сложноустроенного» субъекта Российской Федерации

Тюменская область, являясь «сложноустроенным» субъектом Российской Федерации, представляет собой государственно-территориальное образование, включающее, наряду с административно-территориальными единицами и муниципальными образованиями, другое государственно-территориальное образование, являющееся субъектом Российской Федерации.

Данное отношение порождает между ними особую государственно-правовую связь, основывающуюся на признании территории и населения входящего субъекта федерации частью территории и населения «сложноустроенного» субъекта федерации, на наличии взаимных обя-

занностей, а также конституционно установленных форм нормативно-правового регулирования отношений между ними.

Этот вывод соответствует фактическому состоянию федеративного устройства Российской Федерации, поскольку, как отмечалось выше, в состав одного края (Красноярский) и шести областей (Архангельская, Пермская, Тюменская, Иркутская, Читинская, Камчатская) входят девять автономных округов.

Этот вывод соответствует и правовым реалиям после выхода постановления Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» № 12-П от 14 июля 1997 г.¹

К признакам, характеризующим «сложноустроенные» субъекты федерации, следует отнести²:

Первый. *Вхождение в их состав другого субъекта федерации*, причем это вхождение должно носить реальный характер, если происходит включение его территории и населения в состав территории и населения другого субъекта федерации.

Второй. *Особая государственно-правовая связь с входящим в их состав субъектом федерации*, в данном случае автономным округом. Автономный округ, оставаясь субъектом федерации (причем, в соответствии с ч. 1 ст. 5 Конституции РФ, равноправным субъектом федерации), сохраняет в полном объеме свои статусные признаки.

Эта особая государственно-правовая связь предполагает, что область и входящий в нее автономный округ обязаны в интересах населения поддерживать сложившиеся территориальные, экономические, политические, социальные, этнические и иные отношения посредством различных форм взаимодействия, включая перераспределение предметов ведения и полномочий, их делегирование, совместное осуществление, а также обязанность области и автономного округа в ее составе не допускать односторонних, не согласованных друг с другом действий в сфере общих интересов области и автономного округа.

Третий. К признакам «сложноустроенного» субъекта федерации относится *закрепление в Конституции Российской Федерации специальной нормой (ч. 4 ст. 66) нормативно-правовых форм регулирования отношений в сложноустроенных субъектах федерации: федеральный закон и договор между органами государственной власти самих субъектов федерации.*

Законодатель конкретизировал роль договора между органами государственной власти субъектов федерации на примере края, области и автономного округа, входящего в их состав, указав в Постановлении

¹ Российская газета. 1997. 22 июля.

² См.: Чеботарев Г. Н. Правовой статус «сложноустроенного» субъекта РФ — Тюменской области. Тюмень, 1995.

Конституционного Суда Российской Федерации, что на основе Конституции Российской Федерации и в рамках действующего законодательства автономный округ, край, область могут конкретизировать с помощью договора условия и порядок формирования органов государственной власти, вправе передать осуществление части своих полномочий на добровольной основе путем договора.

Федеральному закону отведена роль гаранта прав и интересов в отсутствии согласия сторон, поскольку федеральному законодателю надлежит принять федеральный закон, который должен гарантировать права и интересы как Российской Федерации, так и ее субъектов, в том числе автономного округа и края, области, в состав которых он входит.

В Конституции РФ (ч. 3 ст. 66), кроме того, за автономными округами закреплено право иметь «именной» закон.

Конституционно-правовой статус Тюменской области, как «сложноустроенного» субъекта федерации, имеет определенные особенности, отличающие ее от других государственно-территориальных образований России — краев, областей, республик, городов федерального значения:

Первое. *Часть территории «сложноустроенного» субъекта федерации, как и других субъектов федерации, составляют муниципальные образования и административно-территориальные единицы, а также могут быть и закрытые административно-территориальные образования. Другую часть территории составляют, в отличие от иных субъектов федерации, территории входящего государственно-территориального образования, являющегося субъектом федерации.* Более того, **эта территория представляет собой особую часть территории** «сложноустроенного» субъекта федерации, поскольку она — не административно-территориальная единица, а *равноправный субъект федерации, непосредственно входящий в состав Российской Федерации и опосредованно — в состав другого субъекта федерации.*

Территория Тюменской области представляет собой совокупность территорий муниципальных образований, административно-территориальных единиц и входящих в ее состав субъектов федерации — Ханты-Мансийского автономного округа и Ямало-Ненецкого автономного округа.

Второе. Состав населения «сложноустроенного» субъекта федерации также имеет особенности, отличающие его от других субъектов федерации, так как население входящего субъекта федерации признается составной частью населения края, области. Это значит, что *население «сложноустроенного» субъекта составляет население муниципальных образований, административно-территориальных единиц и входящего субъекта федерации, но входящий субъект при этом не утрачивает данный элемент своего статуса — население.*

Поскольку население субъекта федерации — автономного округа — является частью населения «сложноустроенного» субъекта федерации — края, области, в состав которых входит автономный округ, — это население имеет право участвовать в выборах (формировании) органов госу-

дарственной власти этого «сложноустроенного» субъекта федерации, право избираться в эти органы власти, право на участие в референдуме.

Таким образом, население автономного округа принимает участие в выборах органов государственной власти двух субъектов Российской Федерации (что, по мнению автора, является явным правовым нонсенсом), обладающих равным объемом предметов ведения и полномочий, равноправных между собой в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации.

Третье. Обязательным элементом статуса субъекта федерации является наличие собственных предметов ведения и полномочий, по которым они обладают всей полнотой государственной власти, а также совместных с Российской Федерацией полномочий (ст. 73 и 72 Конституции Российской Федерации).

Органы государственной власти «сложноустроенного» субъекта имеют собственные полномочия и предметы ведения, получают предметы ведения и полномочия от входящего субъекта федерации на основе принципа делегирования, а также от Российской Федерации на основании федерального закона по предметам совместного ведения федерации и субъектов.

Компетенция органов государственной власти «сложноустроенного» субъекта образуется:

- из собственных предметов ведения и полномочий (на основании ст. 73 Конституции Российской Федерации);
- совместных с Российской Федерацией полномочий и предметов ведения (в соответствии со ст. 72);
- предметов ведения и полномочий, делегированных входящим субъектом (на основе договора, соглашения или закона входящего субъекта федерации);
- совместных с входящим субъектом предметов ведения и полномочий (на основе уставов этих субъектов, договоров между ними);
- совместных предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов федерации, переданных «сложноустроенному» субъекту федерации для реализации на территории входящего субъекта федерации федеральным законом или договором между самими субъектами¹.

Четвертое. *Субъекты федерации самостоятельно устанавливают систему своих органов государственной власти в соответствии с Конституцией России и федеральным законом, определяющим общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти.*

¹ Добрынин Н. М. Правовое регулирование отношений в «сложноустроенных» субъектах РФ // Особенности проведения конституционно-правовой реформы в Арктических регионах РФ: Сб. науч. ст. Салехард, 1998.

Положения ч. 2 ст. 11 Конституции Российской Федерации предоставляют «сложноустроенному» субъекту федерации (край, область с входящим в их состав автономным округом) право *«формировать свои законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти путем их избрания всем населением края, области, включая население автономных округов, что создает правовые предпосылки для перераспределения полномочий по согласованию между органами власти края, области и автономного округа»*¹.

Ранее отмечалось, что особая государственно-правовая связь между субъектами в «сложноустроенном» субъекте федерации устанавливает обязанность сторон строить свои отношения с учетом интересов друг друга, не предпринимать односторонних действий, если они затрагивают общие интересы края, области и автономного округа.

Полагаем необходимым особо подчеркнуть: за эти годы реализация возможностей установленного Конституцией РФ конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации, в том числе Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа, а также сложившаяся многолетняя практика отношений трех равноправных субъектов федерации (деятельность Совета губернаторов, Совета трех Дум, формирование и выполнение общерегиональных (ранее — общеобластных) программ, инвестиционные вложения в экономику и социальную сферу Тюменской области) привели к тому, что каждый из них реально стал самостоятельным и независимым, со своими сформировавшимися и эффективно работающими органами законодательной и исполнительной власти, местным самоуправлением, вполне самостоятельным и с позиции динамичного экономического развития, и с позиции накопления потенциальных возможностей социальной сферы.

Поэтому попытка федерального законодателя «разрушить» известным законопроектом баланс межсубъектных отношений и вернуть ситуацию на круги своя вызывает, по меньшей мере, недоумение.

С учетом изложенного и с точки зрения укрепления самой федерации и федеративных отношений более конструктивной нам представляется позиция Ю. В. Неелова, губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа, неоднократно заявлявшего о том, что данные автономные округа (Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий) на полном основании должны «получить» особый статус и стать, к примеру, Югорской областью и Ямальской областью.

¹ *Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» // Российская газета. 1997. 22 июля.*

3.5. Политико-правовые аспекты образования субъекта федерации — региона нового типа

Как говорилось выше, Российская Федерация — сложносоставное государство, имеющее в своем составе шесть разновидностей субъектов федерации: республика, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ. Конституционные нормы не препятствуют образованию новых субъектов федерации, а равно и сокращению их количества, к тому же политическое и социально-экономическое развитие России свидетельствует о том, что идеи изменения субъектного состава федерации сейчас актуальны как никогда.

Изменение состава субъектов Российской Федерации представляет собой одну из ключевых проблем модернизации российского федерализма, недвусмысленно демонстрирующую весь массив противоречий, накопившихся в государственном устройстве за последние годы. Не случайно проблема изменения субъектного состава всякий раз начинала активно обсуждаться при выборе того или иного направления развития федерации: в 1992 г. — во время подписания Федеративного договора, в 1993 г. — при принятии Конституции РФ; и, наконец, на рубеже тысячелетий, когда в очередной раз назрели предпосылки для реформирования федеративной структуры государства.

Предусмотренный ст. 65 Конституции РФ субъектный состав Российской Федерации стал своеобразной платой федерального центра за компромисс, стабилизацию федеративных отношений, ибо речь в 1993 г. шла не столько о совершенствовании федерализма, сколько о сохранении государственного единства, недопущении распада России.

Формирование нынешнего субъектного состава федерации происходило на фоне процессов суверенизации, которые затронули не только республики, но и субъекты РФ, образованные по территориальному принципу с преобладанием в них русскоязычного населения, что выразилось в так называемой *республиканизации* (т. е. в проектах создания Уральской, Вологодской, Дальневосточной, Южнорусской республик и др.). Нельзя не вспомнить и так называемый ультиматум тридцати двух, в котором края и области требовали соблюдения равноправия субъектов РФ, которое, по их мнению, заключалось в предоставлении им статуса республик со всеми вытекающими отсюда последствиями («государственным» статусом, долей «суверенных» полномочий и т. д.).

К тому же существующий субъектный состав РФ в равной мере можно рассматривать и как «реликт» советского государственного строительства с его неактуальной административной и национальной архаикой.

Согласно ч. 2 ст. 65 Конституции РФ *«принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным*

законом». Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», направленный на регулирование некоторых случаев изменения субъектного состава, а именно — принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта, был принят Государственной Думой и одобрен Советом Федерации.

Очевидно, что назрела необходимость совершенствования субъектного состава Российской Федерации, сложность и запутанность которого общеизвестны, а численность превышает все разумные пределы.

Образование в составе Российской Федерации нового субъекта предусматривает изменение состава субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом, не связанное с принятием в Российскую Федерацию иностранного государства или его части (ст. 1 закона). При согласовании вопросов образования нового субъекта должны учитываться (ст. 3 закона):

первое: государственные интересы Российской Федерации;

второе: принципы федеративного устройства Российской Федерации;

третье: права и свободы человека и гражданина;

четвертое: сложившиеся исторические, хозяйственные и культурные связи субъектов, их социально-экономические возможности.

Но в качестве, пожалуй, основного требования при образовании нового субъекта закрепляется добровольность и равноправие вновь образованных субъектов федерации (ст. 3 закона).

За всем многообразием возможных случаев образования нового субъекта федерации скрывается основной, а именно — укрупнение субъектов, т. е. слияние двух субъектов и более в один новый. Развитие федеративных отношений в России показывает, что идея образования новых субъектов путем укрупнения существующих не надумана.

Интеграция субъектов федерации — это серьезная задача на современном этапе развития российской государственности. Историческая, географическая, природно-ресурсная, демографически-языковая общность, политические, хозяйственные, транспортные, торгово-финансовые связи, общие интересы не могут не вести к интеграции территориально близких субъектов федерации.

Символично, что в одном из проектов Конституции РФ, который был подготовлен Конституционной комиссией в 1993 г., предусматривалось образование из нескольких компактно расположенных краев и областей так называемых земель с наделением их правовым статусом субъектов РФ. Однако тогда эти идеи не были востребованы ни властью, ни обществом.

По нашему мнению, федеральный законодатель предусматривал, что основная направленность закона — это совершенствование субъектного состава Российской Федерации посредством укрупнения ее субъектов. Однако получилось так, что именно этот аспект изменения

субъектного состава крайне слабо отражен в законе, и радикальное укрупнение субъектов РФ вряд ли может быть достигнуто посредством практической реализации его норм. Процедура объединения субъектов, предусмотренная им, слишком громоздка и может быть весьма длительной даже при стремлении к объединению у населения и политической воле к объединению у властей отдельных регионов. Данный закон вряд ли окажет существенное воздействие на процесс изменения субъектного состава Российской Федерации, что, собственно, и продемонстрировала достаточно спокойная дискуссия по этому вопросу в верхней палате Федерального Собрания РФ.

Спор о необходимости изменения субъектного состава Российской Федерации путем укрупнения ее субъектов в очередной раз поставил перед наукой, властью и обществом вопросы, на которые по различным причинам не было ответа в течение последних десяти лет.

Какими должны быть правовые, политические и экономические плюсы укрупнения субъектов, чтобы они могли превзойти его издержки, которые, несомненно, будут немалыми?

Каких целей в сфере государственного строительства можно достигнуть укрупнением субъектов федерации?

Первая цель — сокращение количества субъектов федерации. Существующее сегодня — 89 субъектов РФ — явно чрезмерно. Управление таким множеством субъектов федерации малоэффективно. Ставшая привычной пробуксовка российских реформ имеет место, в том числе, вследствие и этого фактора. Поэтому одним из главных обоснований необходимости укрупнения является **обеспечение большей эффективности управления обширными территориями России.**

Исторически процессы укрупнения протекали волнообразно, чередуясь с процессами разукрупнения. Например, в 1923 г. была создана Уральская область, а в 1924 г. — Юго-Восточная область, переименованная в Северо-Кавказский край; впоследствии произошло дробление этих территорий; сегодня снова ставится вопрос об их укрупнении. В дальнейшем законодательном регулировании процессов укрупнения (которое уже не за горами) необходимо учесть весь прошлый опыт, дабы в очередной раз не повторять ошибок.

Одновременно встает вопрос об оптимальном количестве субъектов федерации. В данном вопросе сложно ориентироваться на зарубежный опыт, ибо в состав современных зарубежных федераций входит различное число субъектов: в США — 50, Австралии — 6, Канаде — 10, Австрии — 9, ФРГ — 16, Бельгии — 3, Индии — 25, Швейцарии — 26 и т. д. Однако Российская Федерация в вопросе численности своих субъектов оказалась «впереди планеты всей», ибо нет в мире федеративного государства, обремененного таким количеством субъектов¹.

¹ См.: Глигич-Золотарева М. В. Политико-правовые аспекты изменения субъектного состава Российской Федерации. М., 1998.

К сожалению, мы вынуждены констатировать полное отсутствие юридических критериев оптимальной численности субъектов федеративного государства, ибо правовым инструментарием можно только оформить критерии численности, взятые из других научных дисциплин. Теория управления, например, говорит об оптимальном количестве «единиц управления», которое колеблется между пятью и девятью (при числе управляемых более девяти управленческие решения перестают быть оптимальными). Можно представить, какой управленческий дисбаланс испытывает российский федерализм ввиду десятикратного превышения оптимального количества субъектов федерации.

Поэтому предложения об укрупнении субъектов, т. е. уменьшении их количества вполне правомерны и находят широкий отклик. Разнятся только масштабы возможного объединения: от радикальных 7–10 губерний у В. Жириновского до 35–40 обновленных субъектов федерации (в частности, А. Тулеев предложил объединить Кемеровскую, Томскую области с Алтайским краем; есть проекты объединения краев и областей с входящими в их состав автономными округами).

Однако, принимая решение о количестве субъектов федерации, нужно исходить не только из исторически сложившихся традиций, этнических, культурных интересов, следует учитывать экономическую целесообразность и самодостаточность укрупняемых субъектов федерации. По оценкам экспертов, из существующих сегодня субъектов РФ охарактеризовать таким образом можно лишь около 30; 12–14 субъектов федерации экономически «недееспособны», а это значит, что их статус рано или поздно придется менять посредством объединения в экономически самодостаточные регионы нового типа¹.

Необходимо целостное видение результата укрупнения, прогноз, и на такой основе — выработка модели федеративного устройства России, чему посвящена следующая глава настоящей работы. Кроме того, на федеральном уровне требуется закрепить концепцию статуса субъекта — региона нового типа. В связи с этим мы еще раз акцентируем внимание на обязательном принятии федерального конституционного закона «О статусе субъекта Российской Федерации», который должен регулировать образование и упразднение субъекта, его полномочия, отношения с федеральным центром, экономическую основу и т. д.

Укрупнение (объединение) не может происходить стихийно, для этого потребуются законодательно установить соответствующие пределы и параметры (показатели, основные нормативы) укрупнения. Допустим, вместо 89 будет создано 20–30 субъектов федерации. Вполне возможно, в этом случае федеральный центр столкнется с тем, что новые субъекты станут очень мощными в экономическом, политическом и социальном отношениях, и это позволит им весьма успешно конкурировать не только друг с другом, но и с федерацией в целом. Усиление

¹ Глигич-Золотарева М. В. Политико-правовые аспекты...

потенциала субъектов РФ само по себе неплохо, но какова в таком случае перспектива конституционного принципа единства и территориальной целостности Российской Федерации? Не станет ли такое укрупнение шагом в сторону реализации сценариев г. Бжезинского, ратовавшего за распад России на три части — Европейскую, Сибирскую и Дальневосточную — и освобождение таким образом «творческого потенциала народа России» из-под «тяжелой руки московской бюрократии»?

Думается, никто не сомневается в том, что непросто управлять 89 субъектами федерации, но еще труднее — крупными, экономически и политически мощными субъектами, которые могут претендовать на новую суверенизацию, новую версию разграничения компетенции, ибо в ходе предполагаемой реформы неизбежна тенденция к расширению властных амбиций их политических элит. Поэтому в рамках упомянутой концепции необходимо разработать нормы допустимости слияния субъектов РФ, а также численные пределы их укрупнения.

Предлагаемый нами проект федерального конституционного закона о статусе субъекта РФ призван максимально устранить разностатусность субъектов федерации, так как, полагаем, за один этап проведения реформы федеративного устройства полностью избавиться от нее невозможно.

По нашему мнению, *в систему нового российского федерализма динамично встроятся следующие основные виды субъектов федерации: республика, губерния. При этом губерния как раз и станет стержневой составляющей реформы государственного устройства России.* Важно обеспечить становление равных конституционно-правовых статусов обновленных субъектов РФ и не допустить, чтобы республики имели значительные преимущества. В дальнейшем необходимо стремиться к созданию симметричной федерации, состоящей из одно-статусных субъектов.

Достаточно распространена идея о том, что укрупнение субъектов федерации может происходить на основе ассоциаций экономического взаимодействия регионов (сокращенно — ассоциации). Это мнение отчасти подтверждается успешным развитием ассоциаций. Входящие в них субъекты начинают испытывать потребность в более тесной интеграции и через ассоциации совместно решают вопросы экономического, социального и даже политического характера. Это постепенно создает предпосылки к объединению субъектов, причем во главу угла ставится не столько организационно-политический аспект ассоциаций, сколько их экономический потенциал.

Существующие ассоциации вряд ли следует рассматривать исключительно в качестве пришедшей в 1990-х гг. «снизу» объединительной инициативы. Они в значительной мере являются плодом экономического районирования, взятым на вооружение еще советским государством. С учетом хозяйственных и природных особенностей на территории

РСФСР было образовано 10 крупных экономических районов: Центральный, Центральнo-Черноземный, Волго-Вятский, Северо-Западный, Поволжский, Северо-Кавказский, Уральский, Западно-Сибирский, Восточно-Сибирский и Дальневосточный. Сегодняшние ассоциации — в значительной мере продолжение экономических районов, подчас территориально с ними совпадающее («Северо-Запад», «Большая Волга», «Сибирское соглашение», «Черноземье» и др.). Это свидетельствует о том, что сама идея экономического районирования оказалась плодотворной, более того, она реально учитывала особенности тогдашних административно-территориальных единиц и необходимость более эффективно управления ими.

Ассоциации (сегодня их восемь) в их нынешнем виде имеют правовой статус, практический опыт работы; и есть все основания для того, чтобы они послужили в какой-то мере основой построения новой системы взаимоотношений между федеральным центром и субъектами РФ и между самими субъектами федерации.

В перспективе для устойчивого развития вновь образованных субъектов федерации потребуется новое административно-территориальное деление.

Очевидно, что само по себе изменение субъектного состава Российской Федерации — всего лишь «верхушка айсберга» на фоне проблем модернизации федерации в целом. Укрупнение субъектов федерации неизбежно вызовет ломку всей структуры федеративного устройства и потребует создания новой, более жизнеспособной в современных условиях. Реализация субъектами федерации конституционного права на объединение предполагает, по сути, радикальную реформу всей государственности и крупномасштабную конституционную реформу, которые, скорее всего, будут сопровождаться новым витком борьбы за перераспределение власти, ведущим к нестабильности в стране,— вот реальная цена предстоящих реформ.

Так нужно ли укрупнение субъектов федерации? С точки зрения дальнейшего развития России — жизненно необходимо. Столь часто упоминаемые в этой связи федеральные округа имеют смысл только как прообраз будущих укрупненных макросубъектов. Если укрупнение не состоится, вряд ли округа сохранят жизнеспособность.

Итак, по нашему убеждению, укрупнение (объединение) субъектов федерации неизбежно, но происходить оно должно с учетом всей совокупности факторов, влияющих на данный процесс, и непременно с применением системного подхода. Новые субъекты федерации должны характеризоваться устойчивыми демократическими режимами, ибо ни их населению, ни федерации в целом невыгодно растаскивание страны на куски, раздираемые политической и социально-экономической нестабильностью, национальными и религиозными конфликтами.

Практика показывает, что лучший способ контроля над властными элитами субъектов федерации — это не постоянный, неусыпный надзор за ними федерального центра (зарубежные тенденции развития федерализма говорят как раз о стремлении к минимализации данного способа контроля), а контроль гражданским обществом самих субъектов федерации. Поэтому само по себе укрупнение не решит поставленных перед ним задач, если в новых субъектах федерации не будет развитого гражданского общества со всеми его атрибутами (разделение властей, местное самоуправление и др.).

Глава 4. РЕГИОНЫ НОВОГО ТИПА КАК БАЗИСНЫЙ ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

4.1. Бюджетная обеспеченность функций государственного управления как системный критерий нового районирования территории России

4.1.1. Современная схема районирования территории Российской Федерации

Современную систему территориальной организации власти в нашей стране можно представить в виде нижеследующей простой модели (рис. 4).

1. Вертикальное разделение властей представляет принципиальную схему распределения полномочий между различными самостоятельными в рамках своих предметов ведения уровнями власти. Органы местного самоуправления, формально не являющиеся, согласно Конституции, органами государственной власти, по сути обладают тем же статусом, только в пределах своей компетенции. Подобная дифференциация управления предполагает существование, во-первых: единого центра выработки общих принципов функционирования и стратегии развития страны; во-вторых, ряда самостоятельных и относительно независимых региональных центров, координирующих функционирование и вопросы развития отдельных территорий страны в рамках общей политики центра; в-третьих, некоторого количества муниципальных структур, задачи которых сосредоточены на удовлетворении потребностей (в основном текущих) населения, проживающего на относительно небольшой территории муниципального образования. Такая схема, в принципе, обеспечивает приближение государственного управления к населению, распределение и конкретизацию субъектов ответственности в сфере государственного управления, повышение за счет этого эффективности управления и снижение управленческих издержек. При этом следует помнить, что данная структура образовалась в результате командного разделения страны на регионы и территории, а не их внутреннего порыва. Формирование федерации шло сверху, от центра, и сопровождалось разрушением централизованной системы управления страной. В итоге возникло смещение интересов субъектов федерации в

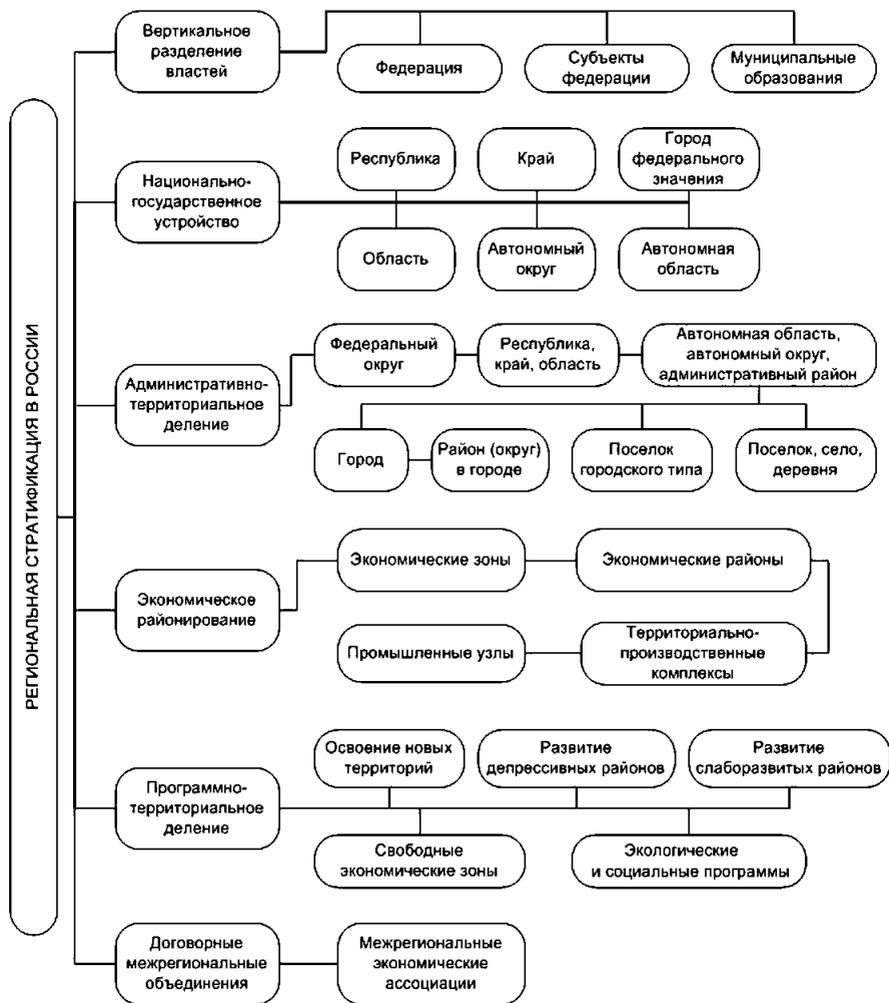


Рис. 4. Районирование территории в России

сторону дезинтеграции, политического обособления, препятствующего реальной оптимизации структуры управления страной. На самом деле центробежные и центростремительные силы должны быть сбалансированы в рамках строго научной концепции государственного устройства и политического режима. Самостоятельность субъектов не должна мешать федеральному центру проводить единую политику на всей территории государства, а это возможно только в условиях:

- четкого распределения полномочий между уровнями власти (причем так, чтобы не существовало «зон неопределенности» в понимании

объема компетенции федерации и субъектов), которое реализуется лишь тогда, когда, во-первых, статус субъектов федерации четко определен законодательно, во-вторых, нет различий в понимании положения субъектов в отношениях с центром и между собой, а также дублирования, пересечения компетенции федерации и субъектов. В-третьих, не должно существовать пересекающихся сфер компетенции: чтобы не существовало так называемых «предметов совместного ведения», следует, по крайней мере, четко разграничить полномочия либо разделить их между уровнями власти;

- объединения субъектов в рамках межсубъектных ассоциаций (с перспективой создания укрупненного региона с высокой степенью интеграции структур управления, обладающего достаточной материальной базой, организационной основой для текущего функционирования всей региональной социально-экономической системы и ее развития);

- формирования общегосударственной материально-технической, организационной инфраструктуры развития и управления развитием. Входящая в нее (в качестве одного из элементов организационной инфраструктуры) совокупность организаций, занимающихся планированием, прогнозированием и программированием развития, не должна представлять собой строго централизованную систему. Ее региональные звенья следует включить в региональную структуру управления. Они должны обладать собственным интеллектуальным и организационным ресурсом, не вырождаясь в центры по сбору информации или совещательные органы.

2. Региональная структура, отвечающая критерию национально-государственного устройства. Определяя совокупность субъектов Российской Федерации в соответствии со специфическими особенностями каждого из них и предполагая равенство субъектов, она, тем не менее, на практике закрепляет неравное в отношениях с центром положение субъектов различного типа.

Если территория национального государства достаточно велика, то неизбежны различия между находящимися на ней локальными системами (например, субъектами федерации). В этом случае возникает вопрос: каким образом результаты функционирования этих систем сливаются и приводят к единому глобальному эффекту? При отсутствии какого бы то ни было института, способного управлять таким слиянием, социальные и экономические динамические процессы на локальном уровне могут различаться между собой, порождая, таким образом, не только различные интересы, но и различные коллективные субъекты. Множественность типов субъектов федерации в этом случае значительно ухудшает общую ситуацию. В конце концов разница между субъектами настолько увеличивается, что никакой общий язык не может справиться с различиями в их интересах. Возрастание политической фрагментации обычно приводит к расколу государства.

Если межсубъектная дифференциация приобретает территориальный характер, то удержание общегосударственной солидарности подразумевает борьбу либо с региональной асимметрией, либо с дисгармонией отношений между центром и периферией, либо с обеими сразу.

Региональная асимметрия, по сути, указывает на то, что разные системы порождают различные интересы, а значит, специфические приоритеты. В этом случае «нейтральный» центр прикладывает громадные усилия в поисках компромиссов, попытках согласования местных интересов, но лишь до тех пор, пока центр считается нейтральным и способен играть роль третейского судьи. В таком случае каждый из регионов (или субъектов федерации) попытается, завоевав сочувствие центра, закрепить свою позицию на этапе договорного процесса. Подобные ситуации предоставляют лидерам центра определенное пространство для политического маневрирования.

Дисгармония отношений между центром и периферией возникает в случае, если центр начинает ассоциироваться с интересами части страны либо поддерживает (допускает) неравенство субъектов в отношениях с центральной властью. Тогда он теряет внешний нейтралитет, и регионы, ощущающие недостаточную представительность, отказываются от дальнейших попыток снискать сочувствие центра, вовлекаются в деятельность, направленную на ослабление этой системы и, следовательно, позиций своих конкурентов.

Территориальная дифференциация и межсубъектное неравенство могли бы ухудшиться, если бы появились «соблазнитель». «Соблазнитель» — чужая страна или регион иной страны, обладающие динамикой, аналогичной той, которая имеет место в соседнем регионе страны, раздробленной межсубъектным неравенством. «Соблазнитель» не только смог бы усилить динамику, уже доминирующую в регионе, но в условиях сомнительного нейтралитета центра превратился бы в политическую альтернативу. Сочетание территориальной дифференциации, межсубъектного неравенства и мощных внешних «соблазнителей» определенно является наихудшей ситуацией, подобной некой гремучей смеси.

В таком случае наличие разновидностей субъектов в системе государственного устройства страны создает дополнительные противоречия между ними и трудности в управлении всей федерацией. С одной стороны, ст. 5 Конституции Российской Федерации однозначно закрепляет, что во взаимоотношениях с федеральным центром все субъекты Российской Федерации равны между собой. С другой — республики не только обладают дополнительными политическими и национальными правами (например, наличие республиканских институтов президентства, собственного флага, официального языка (наряду с русским) и др.), но и пытаются на практике установить особые отношения с федераль-

ными органами власти (например, не платить ряд федеральных налогов). Ущемление экономических прав краев и областей не может восприниматься последними позитивно, вызывая к жизни идеи об образовании на базе существующих краев и областей новых республик (Уральская Республика), что в дальнейшем закономерно приведет к росту сепаратистских настроений, тенденций и альтернатив.

Практика показывает, что федерация, сформированная по национальному признаку, — неустойчива, причем наиболее нестабильным является то государство, которое стало (или становится) федерацией в результате борьбы за автономию отдельных народностей в ранее унитарном государстве. В таком случае предоставление автономии отдельным народностям может повлечь за собой попытку полного разрыва с центром, политическое обособление, непризнание его суверенитета и, как следствие, распад государства на части. Это доказывает недавний опыт Югославии. Это демонстрирует нам и пример Чеченской Республики. В указанных случаях сохранение единства государства (кстати, не только федеративного) стоит весьма дорого, требуя значительных политических, дипломатических, экономических, организационных и моральных усилий; чревато угрозой значительной потери влияния государства в регионе, подверженном воздействию сепаратистских тенденций, ухудшения его геополитической позиции, снижения управляемости страной, а возможно — попадания под политическое влияние иностранных государств. Даже в развитых, имеющих довольно длительную историю, относительно стабильных государствах, таких, как Канада и Великобритания, для преодоления сепаратизма территорий, базирующегося на стремлении наций к автономии, постоянно принимаются необходимые меры, направленные на сохранение существующего государственного устройства (сепаратизм франкоязычных провинций Канады, шотландский сепаратизм).

Государства (или их объединения), наиболее успешно и экономично (с точки зрения усилий по поддержанию *status quo* и развитию государства в целом) реализующие принцип федерализма (или движущиеся в направлении создания федерации), напротив, для внутрифедеральной стратификации используют не национальные, а иные критерии. Даже в отношении Европейского союза, последовательно продвигающегося в направлении создания федеративного образования и представляющего собой совокупность национальных государств, имеет смысл говорить не о национальной федерации, а, скорее, об объединении на основе унификации наций, постепенного сплава западноевропейских и центральноевропейских народов в однородную европейскую нацию. Россия изначально представляла собой не «естественную», сформировавшуюся на основе объединения федерацию, а «искусственную», основанную на делегировании полномочий на уровень отдельных региональных образований, ставших субъектами федерации.

Прогноз динамики государственного устройства в Российской Федерации скорее пессимистический. Чрезмерное многообразие видов субъектов федерации, различность их статуса, неравенство в отношениях с федеральным центром порождают слабость федеративной конструкции. Основным источником центробежных тенденций, по нашему мнению, являются именно субъекты федерации, сформированные по национальному признаку, — республики. **Субъектами же, в наибольшей степени работающими на стабильность федерации, на данный момент являются области, образованные в свое время в соответствии с административно-территориальным или/и экономическим критериями.** Для внутригосударственной стратификации территорий национально-культурный критерий явно не подходит, он может стать источником предвзятого представления части населения страны о своей «особенности», политической обособленности ее от остального населения и в долгосрочной (иногда и не такой уж долгосрочной) перспективе ведет к нарастающему сепаратизму. Помимо этого усугубляющаяся социально-экономическая дифференциация субъектов отнюдь не облегчает задачи поддержания единства федерации, резко разделяя субъекты федерации по их экономическим интересам и стратегиям получения необходимых бюджетных средств (регионы-доноры и дотационные регионы). Следовательно, необходимы иные критерии структурирования территории страны, внутригосударственного районирования.

В этой связи выравнивание политического статуса субъектов, когда останется лишь один тип субъектов федерации и, как следствие, возникнет реальное равенство их прав и обязанностей в отношениях с центром, по нашему мнению, является действительно верным вариантом, нацеленным на сохранение единства федеративного государства в долгосрочной перспективе.

3. Региональная структура, отражающая административно-территориальное устройство федерации, — результат объективной необходимости формирования многозвенной территориально распределенной структуры управленческих учреждений на всех трех уровнях вертикального разделения властей. Обширность территории российского государства, субъекта, в ряде случаев — муниципального образования обуславливает формирование территориальных подразделений органов управления, которые, однако, относятся к одному уровню власти. В данном случае в качестве метода выступает не распределение предметов ведения и полномочий между независимыми в рамках своей компетенции различными организациями, а создание распределенной в пространстве единой структуры одной организации. Элементы этой структуры не самостоятельны в полном смысле этого слова, их существование, персональный состав руководства, совокупность прав и обязанностей полностью зависят от центрального офиса, который через них реализует свои полномочия по предметам ведения на данной территории.

Возможны варианты. Например, договорное делегирование выполнения отдельных функций в случае нецелесообразности создания для этого собственного территориального подразделения. В данном случае некоторыми полномочиями наделяется «сторонняя» организация (которая, например, относится к другому, обладающему собственной самостоятельной компетенцией уровню государственного управления). Но на самом деле передаются не права как таковые (происходит (или должно происходить) наделение лишь теми правами, которые достаточны и необходимы для реализации переданных функций), а обязанности по выполнению тех или иных функций, принадлежащих другому уровню управления. В гражданско-правовых отношениях «принципал — агент» агент получает вознаграждение (в ряде случаев — с компенсацией расходов на осуществление «чужих» обязанностей (прав)). В сфере государственного управления существует своя специфика, однако принцип компенсации расходов на осуществление отдельных переданных функций управления действителен и здесь.

Несомненно, административно-территориальное деление страны должно согласовываться со схемой вертикального разделения властей.

4. Структура, образуемая в соответствии с экономическим районированием. Не последнее место в структурировании территории страны для целей управления занимает экономическое районирование. Современное государство не может пассивно регистрировать те или иные экономические тенденции, поскольку своей основной целью ставит рост благосостояния населения, — т. е. активно участвует в формировании экономической политики. Одним из элементов системы государственного программирования экономического развития является деление территории страны на экономические районы с целью гармонизации функционирования и более тесной интеграции их экономических систем на основе межрегионального разделения труда.

В нашей стране начало истории экономического районирования может быть датировано 1919 г. Тогда было решено разработать новое административно-территориальное деление РСФСР на базе экономического районирования. Однако практически вопросы административно-территориального деления на основе экономического районирования стали решаться только после создания в 1921 г. Госплана России. Утвержденными в 1922 г. Президиумом ВЦИК Тезисами по вопросу об экономическом районировании страну предусматривалось разделить на 21 экономико-административную область. Новаторский для своего времени проект воплотил идею единства экономического и административно-территориального районирования, предполагая учет целого комплекса взаимосвязанных факторов, включая общеэкономический (наивысшая производительность общественного труда), исторический, национальный, планово-перспективный, производственный (территориальная специализация и концентрация производства), инфраструктурный, научно-технический и т. д.

Практическое осуществление мероприятий по экономико-административному районированию территории СССР заняло около семи лет. В процессе реализации проекта в основную схему были внесены некоторые изменения, связанные с более полным учетом национальных интересов республик, а также предстоящих сдвигов в размещении производительных сил и географии экономических связей в результате начавшейся индустриализации.

В 1930 г. в СССР насчитывалось 35 крупных административно-территориальных единиц — союзных республик, краев, областей, АССР, в том числе в РСФСР — 14. К началу 1941 г. в результате разукрупнения областей в РСФСР было 35 областей, 6 краев и 16 АССР, к 1990 г. количество административно-территориальных образований возросло до 71 за счет 14 новых областей.

Реформа административно-территориального устройства страны 30-х гг. XX в. поставила вопрос о новом региональном разрезе государственного плана развития народного хозяйства, в связи с чем была признана необходимость в укрупненной сетке экономических районов. В период третьей пятилетки (1938–1942 гг.) территория РСФСР была разделена на девять экономических районов. Позднее в результате группировки других союзных республик сформировалась сетка из 13 районов.

Работы по экономическому районированию вновь активизировались к началу 60-х гг. XX в. В 1961 г. была утверждена новая сетка из 17 экономических районов с советами по координации и планированию. В 1963 г. общее число районов достигло 18, в том числе в РСФСР — 10 (с 1982 г. — 11).

Данная сетка экономических районов, по нашему мнению, все меньше и меньше соответствует потребностям управления социально-экономическим развитием регионов и страны в целом. В числе ее недостатков можно выделить следующие: 1) разномасштабность отдельных экономических районов, сильные различия их экономического потенциала; 2) недостаточно полное и последовательное отражение принципа территориальной специализации; 3) значительную дифференциацию во многих районах оценок ресурсов многоцелевого назначения, недоучет новых экономических связей между субъектами Российской Федерации. Во многом этим и объяснимо незначительное использование ее для целей государственного управления.

5. Программно-территориальное деление. Программно-целевой метод является в настоящее время преобладающей формой регулирования развития народнохозяйственных комплексов стран и регионов. Суть метода заключается в исследовании текущей ситуации в какой-либо из сфер жизни общества на определенной территории, выявлении в ней специфических проблем, выяснении причин и последствий их существования. Затем оцениваются возможности оптимального решения данных (или основных) проблем, для чего планируется комплекс

мероприятий, в результате реализации которых предполагается снять (или свести к минимуму) существующие проблемы (проблему).

Важнейшим элементом федеральной региональной политики, способствующей осуществлению наиболее значимых межрегиональных программ и проектов интеграционного характера, являются федеральные целевые программы. К примеру, в 2000 г. в Российской Федерации существовало около 30 федеральных программ содействия социально-экономическому развитию ряда территорий России (федеральные целевые программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 годы», «Сибирь» (Основные направления экономического и социального развития Сибири на период до 2005 года), «Экономическое и социальное развитие Костромской области на период до 2005 года», «Социально-экономическое развитие Псковской области на 1996–2005 годы» и т. п.). В России накоплен серьезный позитивный опыт их разработки и реализации, однако необходимы ревизия принятых программ, их резкое сокращение, систематизация и усиление контроля эффективности исполнения.

Отличительная характеристика стратификации территорий страны по этому основанию — ее временный характер (выполнение каждой программы рассчитано на определенный срок), поэтому программы, хотя и существенно влияют на межрегиональные интеграционные процессы, все же не могут выступать в качестве основного критерия структуризации страны на регионы.

6. Договорные межрегиональные объединения. Примером такого рода объединений могут служить межрегиональные экономические ассоциации. Межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия как форма межрегионального сотрудничества стали образовываться с 1991 г. Характерно, что вначале инициаторами создания ряда таких ассоциаций выступили Советы народных депутатов. В этой связи, например, глава администрации Хабаровского края В. Ишаев (Председатель Совета Дальневосточной ассоциации) указывает, что политическая ориентация таких ассоциаций на начальных этапах своей деятельности вызывала определенную настороженность центральных органов власти. Однако в дальнейшем центр тяжести всех ассоциаций сместился в экономическую сферу, и они получили официальное название — межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия.

В эти годы были созданы: Ассоциация экономического взаимодействия территорий северо-запада Российской Федерации («Северо-Запад»); Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия субъектов федерации Центральной России («Центральная Россия»); Ассоциация экономического взаимодействия областей Центрально-Черноземного района Российской Федерации («Черноземье»); Ассоциация экономического взаимодействия республик и областей Поволжского региона («Большая Волга»); Ассоциация социально-экономического сотрудничества республик, краев и областей Северного Кавказа («Се-

верный Кавказ»); Ассоциация экономического взаимодействия областей и республик Уральского региона («Уральская»); Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия республик, краев, областей и автономных округов Западной и Восточной Сибири («Сибирское соглашение»); Межрайонная ассоциация экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации Дальнего Востока и Забайкалья.

Эти ассоциации существенно различаются по географическим масштабам, формам организации, реальным результатам деятельности, декларируемым целям и задачам, но в то же время можно выделить присущие им основные общие черты:

- в состав ассоциаций входят субъекты федерации (национальные республики, края, области и автономные округа), расположенные на территории официально зафиксированных крупных экономических районов (города и административные районы в состав ассоциаций не включаются). Каждая из межрегиональных ассоциаций действует на территории соответствующего экономического района, за исключением межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение», действие которой распространяется на два крупных экономических района: Западно-Сибирский и Восточно-Сибирский. Тюменская область входит в состав двух межрегиональных ассоциаций — «Уральская» и «Сибирское соглашение», так же, как и забайкальские субъекты федерации (Республика Бурятия, Читинская область и Агинский Бурятский автономный округ), которые включаются в состав как Сибирской, так и Дальневосточной ассоциаций. Таким образом, ассоциативная форма объединения субъектов федерации обладает достаточной гибкостью, чтобы не быть простым слепком с официально признанной сетки экономических районов;

- высшим коллегиальным органом межрегиональной ассоциации является Совет (Президиум), в состав которого входят руководители законодательной и исполнительной власти всех субъектов федерации, расположенных на территории данного экономического района (районов). Руководит ассоциацией на принципах ротации один из губернаторов. В некоторых случаях (например, в Дальневосточной ассоциации) в состав Совета с правом совещательного голоса включены представители Президента в субъектах федерации. Все важные решения ассоциации принимаются на заседаниях его Совета (Президиума), который собирается 2–4 раза в год. Тот факт, что в Совете Ассоциации на равных работают руководители исполнительной и законодательной власти субъектов федерации, является существенно важным для достижения соглашения по принципиальным вопросам и отстаивания солидарных позиций перед федеральным центром, а также для проведения «межрегиональной экспертизы» проектов федеральных законов;

- деятельность межрегиональных ассоциаций сконцентрирована вокруг важнейших экономических, социальных, правовых, экологических

и иных вопросов, и с этой целью в составе ассоциаций созданы координационные советы (комитеты, комиссии) по данным направлениям. Например, в рамках межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» созданы координационные советы по экономической политике, недропользованию, социальной политике, здравоохранению, транспорту, правопорядку и т. д. В составе Дальневосточной ассоциации действуют девять таких координационных советов. Перечень этих советов (комитетов) в целом не повторяет структуру органов исполнительной и законодательной власти, в их состав входят как представители законодательных и исполнительных органов субъектов федерации, так и ученые, бизнесмены, директора предприятий и т. д. Руководит каждым таким советом обычно губернатор одного из субъектов федерации, в котором данная проблема стоит наиболее остро или имеется большой опыт ее решения;

- как правило, каждая межрегиональная ассоциация имеет свой исполнительный орган. Это может быть небольшой штат должностных лиц (например, в межрегиональной ассоциации «Северо-Запад») или достаточно крупная Исполнительная дирекция с четкой структурой и специальными департаментами, которые курируют и обобщают работу координационных советов ассоциации (как в межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение»). Руководитель исполнительного органа ассоциации (Генеральный директор) включается в состав Совета Ассоциации;

- все межрегиональные ассоциации имеют свой бюджет, формируемый за счет взносов регионов — участников ассоциации (с соответствующей статьей, отраженной в региональном бюджете), поступлений от уставной деятельности, проводимой исполнительным органом ассоциации или созданными на ее основе структурами, а также взносов различных предприятий и организаций, находящихся на территории субъектов — членов ассоциации;

- ряд ассоциаций имеют свои представительства в Москве, которые осуществляют оперативное взаимодействие ассоциации с федеральными органами власти и управления;

- не разрешенным остается вопрос о юридическом статусе межрегиональных ассоциаций. Лишь некоторые из них зарегистрированы в Министерстве юстиции в качестве юридического лица (как правило, со статусом общественной организации). В общем виде права и статус этих ассоциаций закреплены в указе Президента РФ от 11 ноября 1991 г. «Об обеспечении условий по повышению роли и взаимодействия республик в составе РСФСР, автономных образований, краев, областей в осуществлении радикальной экономической реформы» и в постановлении Совета Министров — Правительства РФ от 16 сентября 1993 г. «О некоторых вопросах организации и деятельности добровольных объединений (ассоциаций) экономического взаимодействия субъектов феде-

рации и органов местного самоуправления». Однако в ряде случаев влияние ассоциаций может быть выше этих утвержденных прерогатив.

В целом эффективность работы межрегиональных ассоциаций, с нашей точки зрения, сейчас относительно невелика. Это объясняется многими причинами: нечеткостью их функций, правового статуса, отсутствием реальных механизмов регулирования интеграционных процессов, ориентацией руководителей регионов на локальные интересы (зачастую руководство этих ассоциаций использует их потенциал лишь для давления на федеральный центр и лоббирования нужных им решений) и т. д., между тем ведущую роль здесь играют два негативных фактора: во-первых, кризисное состояние экономики субъектов федерации (что существенно затрудняет выделение из региональных бюджетов или внебюджетных фондов значимых ресурсов на межрегиональные нужды); во-вторых, нечеткий, слабый правовой статус ассоциаций.

Первый фактор практически исключает начало работы над реализацией интеграционных межрегиональных программ и проектов (а именно они должны доказать реальную пользу и значимость интеграции). Так, например, несмотря на решение межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» о долевом финансировании сибирскими субъектами федерации (наряду с финансированием из федерального бюджета) разработки федеральной целевой программы «Сибирь», только два из них внесли необходимую сумму в бюджет ассоциации.

Конечно, в условиях изолированного развития российские регионы сами будут заинтересованы в эффективных вложениях в межрегиональные проекты, дающие высокую отдачу для всех. Но в нынешней ситуации они выступают в роли просителя федеральных средств даже в тех случаях, когда имеется реальная возможность профинансировать важные интеграционные проекты (или хотя бы разработку технико-экономических обоснований для них) за счет собственных источников.

Второй фактор отчасти носит объективный характер («нетипичность» подобных ассоциаций как субъектов, не «вписывающая» их в типовое законодательство). Поэтому предпринимаются попытки изменить это положение, в частности, на основе принятия закона РФ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов федерации». Анализ проекта этого закона, внесенного для обсуждения в Государственную Думу, показывает, что, хотя в случае его принятия межрегиональные ассоциации получат более официальные «права гражданства» (что может заметно облегчить их работу), существенного продвижения в вопросах статуса ассоциаций, их роли в федеративной системе России, прав, обязанностей, полномочий и т. д. достигнуто не будет.

В соответствии с проектом данного закона, межрегиональная ассоциация — это «государственное объединение, создаваемое органами представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации по территориальному признаку в интересах развития межре-

гиональной интеграции и координации управления социально-экономическим развитием территорий и субъектов хозяйствования» (ст. 1 проекта Закона). Однако сам термин «государственное объединение» нуждается в разъяснении, он не вписывается в существующие нормы и правила. Основная статья Закона (ст. 3 «Основные цели и задачи ассоциаций») сформулирована в достаточно общем виде, который не раскрывает возможные формы и механизмы регулирования межрегиональной интеграции. Ряд статей Закона носят формальный характер, отражающий лишь процедурные вопросы (устав, имущество, регистрация и реорганизация ассоциаций и т. д.). В то же время в проекте Закона присутствуют важные ст. 16 и 17, в которых с новыми акцентами представлены вопросы взаимодействия ассоциаций с федеральными органами государственной власти и ответственность последних по вопросам, относящимся к деятельности ассоциаций. В частности, предлагается создать при Президенте РФ Совет ассоциаций в составе руководителей ассоциаций, представителей Совета Федерации, Государственной Думы и Правительства РФ.

4.1.2. Подходы к формированию новой субъектной структуры: бюджетная обеспеченность как критерий оценки необходимости укрупнения

Указанные варианты территориального деления Российской Федерации весьма далеки от совершенства. Современное вертикальное разделение властей и административно-территориальное деление в России демонстрируют избыточное количество (89) и неравноправие субъектов федерации. Мировая практика показывает, что в среднем федеративные государства состоят не более чем из 15–30 субъектов (за некоторыми исключениями). Аналогично районирована территория большинства государств унитарного типа. Данная закономерность является отражением правила, описывающего предельное оптимальное соотношение управляющего и управляемых объектов (систем) как 1:20. В нашем случае этот оптимум превышен вчетверо, что затрудняет координацию согласованного развития всей системы, государства в целом, создает сложности со сбором и обработкой информации. Юридическое неравноправие субъектов ведет к росту противоречий, с одной стороны, между регионами; с другой — между субъектами и центром, фактически признающим субъектное неравенство в федерации. Неравноправие усугубляется экономическим неравенством. Вопреки теоретическим рассуждениям о благотворном влиянии развития федеративных отношений на экономический рост и процветание регионов, в действительности наблюдается удручающая картина нарастающего обнищания большинства из них, отчасти вследствие рассредоточения потенциала развития и слабого учета социально-экономических связей и потребностей управления социально-экономическим развитием страны. Углубля-

ется и без того резкая межсубъектная дифференциация, разделение субъектов страны на небольшую группу относительно благополучных (кроме двух столиц в нее входят в основном регионы с экспортноориентированной и горнодобывающей промышленностью) и всех остальных. При этом среди последних быстро увеличивается подгруппа регионов, оставшихся без собственной доходной базы и целиком зависимых от финансовой помощи центра.

За годы рыночных реформ существенно увеличилась дифференциация субъектов федерации по основным экономическим показателям, значительно усилился разрыв между десятком наиболее «развитых», «богатых» регионами и десятком самых «отсталых», «бедных», в результате чего по величине среднедушевого производства ВРП и среднедушевым реальным доходам населения субъекты Российской Федерации стали различаться более чем в 20 раз. В Европе аналогичное соотношение между регионами Европейского союза составляет 4,6 раза, между всеми европейскими странами — около 13 раз (первое место — Люксембург, последнее — Молдова). Большие различия существуют лишь между развитыми западными державами и самыми слаборазвитыми странами Африки и Азии.

Сложившаяся в годы существования Советского Союза сетка экономического районирования далеко не идеальна с самого начала, поскольку основным критерием ее формирования был нормативный государственный план, что не вполне соответствует топологии и характеру экономических, социальных связей между регионами страны; экономические районы излишне крупны (почему управление их развитием также оказывается затруднено), несбалансированны.

По нашему мнению, экономические ассоциации субъектов не обладают статусом, который позволил бы им осуществлять действительное управление социально-экономическим развитием, а не служить зачастую лишь средством согласования интересов. К тому же они в целом повторяют советскую схему экономических районов, из которой в связи с распадом СССР выпали некоторые звенья, тесное взаимодействие с которыми было важно для успешного развития находящихся на территории России экономических районов.

Своего рода ответом на трудности, возникающие в связи с управлением развитием федеративного государства, состоящего из такого большого количества субъектов, попыткой интегрировать их в рамках единого политического и социально-экономического пространства страны стало создание федеральных округов — промежуточного уровня, опосредующего отношения между центром и субъектами. **Вместе с тем, с нашей точки зрения, решение проблемы должно быть более радикальным, нацеленным на образование субъектов федерации, которые действительно могли бы быть самостоятельны в решении отнесенных к их ведению вопросов, последовательно реализуя, таким образом, принцип оптимизации управления путем де-**

централизации, приближения управляющего к объекту управления, разделения и распределения функций в целях облегчения управленческого труда и конкретизации ответственности.

Районирование — механизм повышения эффективности государственного управления за счет децентрализации и распределения полномочий. Однако **субъекты, не располагающие достаточной ресурсной базой, не смогут обеспечить эффективного государственного управления на своей территории**, осуществления полномочий, принадлежащих или делегированных им. И речь идет не только о природно-ресурсных возможностях, но и о географических, социальных, организационных предпосылках эффективного управления. **Поэтому немаловажным при районировании территории страны является вопрос о социально-экономической структуре выделяемого, образуемого региона (ресурсной обеспеченности управления в его рамках) и его размере.**

Осуществляя районирование, не следует забывать и о том, что страна — единое целое. А значит, и система управления ею, основанная на федеративной (во многом децентрализованной) модели государственного устройства, должна представлять собой единый механизм, состоящий не из конкурирующих между собой за полномочия уровней власти, а из элементов и подсистем, последовательно реализующих четко определенные, присущие им в рамках избранной модели управления функции. Федеративное государство само по себе создает определенные трудности в формировании и проведении в жизнь как общенациональной, так и региональной политики (в том числе экономической). Зачастую цели, которые ставят себе регионы, и цели, формулируемые регионами и федеральным центром, расходятся между собой. Поэтому необходим механизм согласования таких целей, а это возможно только при **единстве системы управления страной, которое должно подкрепляться единым процессом, алгоритмом управления, имеющим одни и те же базовые черты на всей территории государства.**

Таким образом, получается, что для территориального подразделения страны на некоторые субъекты или/и регионы необходимы:

- наличие критерия, на основе которого происходит деление территории страны на некоторые «самоуправляемые» части, причем этот **критерий должен быть универсальным** (т. е. всеобщим — субъекты или регионы не должны выделяться на основе различных критериальных признаков, подчеркивающих их «особенность» в составе страны или в отношениях с центральной властью) и **эффективным** (т. е. способствовать росту коэффициента эффективности, такой спецификации регионов, при которой эффективность государственного управления вследствие децентрализации возросла, а не снижалась или оставалась прежней);

- определение оптимального **количества** и **пространственной конфигурации** таких территориальных образований на основе избранного критерия;

- определение **единой системы и алгоритма государственного (в том числе и регионального) управления**, разработка системы взаимоотношений между региональными образованиями, а также между ними и центром.

Вполне приемлемым вариантом дальнейшего продвижения России по пути создания эффективного федеративного государства, с нашей точки зрения, могла бы стать оптимизация субъектного состава федерации, в частности, за счет укрупнения ряда субъектов федерации, объединения нескольких существующих субъектов. Возможна первоначальная интеграция субъектов в рамках укрупненных социально-экономических регионов, некоторые функции управления текущим функционированием и развитием которых будут выполняться объединенные управленческие учреждения и органы, впоследствии — преобразование их в единые субъекты федерации. Подобные мысли высказывались и ранее. Новое оживление связано с наметившимися в последнее время тенденциями к продолжению реформ федерализма в России, но на более рациональной и упорядоченной основе. Поэтому возрождаются проекты, связанные с изменением территориального устройства страны¹.

Первоначально, для того чтобы объединение территорий оказалось эффективным с точки зрения управления, необходимо выделить совокупность факторов, которые будут на практике способствовать межрегиональной интеграции. Возвращаясь к оформившейся еще в начале создания советской системы управления идее о формулировании такого критерия районирования, который сочетал бы в себе все существенные факторы социально-экономического и административного характера, можно выделить три основные группы факторов, обычно лежащих в основе формирования региональной структуры страны (или в основе группировки территорий по социально-экономическим регионам):

1) **экономические факторы** (развитость материальной и организационной инфраструктуры, обеспечивающей взаимодействие предприятий и организаций, находящихся на территории увязанных в один регион территориальных образований; развитость и отраслевой состав предприятий и организаций; рациональная специализация хозяйства в системе общественно-территориального разделения труда, межотраслевые связи в рамках производственного цикла «основных» отраслей на территории формируемого региона; традиционные экономические связи административно-территориальных образований; внутрирайонная

¹ См. об этом, напр.: *Сергеев Ю.* Вместо 89 регионов — 28 губерний? // Комсомольская правда. 2002. 16 ноябр.

организация населения; планируемые мероприятия по развитию экономики; бюджетная обеспеченность (по доходам) административно-территориальных образований; наличие и доступность обеспечивающих развитие региона ресурсов и т. д.);

2) **социально-политические факторы**, связанные с состоянием социальной инфраструктуры, социальной защитой, здравоохранением, образованием...; демографические факторы; социальная структура и степень социального расслоения населения административно-территориальных образований, входящих в регион; степень межсубъектной социальной дифференциации; средняя бюджетная обеспеченность социальных расходов субъектов и т. д.;

3) **управленческие факторы** — система и структура органов государственной власти; система местного самоуправления; уровень развития и структура систем связи и коммуникации; административно-территориальное устройство; целесообразность и четкость распределения компетенции между различными уровнями власти; оптимизация числа объектов, управляемых из одного центра; наделение органов власти и управления необходимыми ресурсами; географические факторы (размер территории, плотность населения, взаимное расположение и количество административно-территориальных образований в составе региона...), система функционального регулирования, система охраны и т. д.

Для того чтобы разработать систему политико-административного, социально-экономического районирования территории страны, первоначально необходимо сформулировать описательную модель единицы этой пространственно-территориальной структуры, которая обобщала бы все наиболее существенные с точки зрения критериев районирования признаки региона страны.

В нашем случае эта описательная модель должна обобщать практически все сферы жизни региона, поскольку государственное управление достаточно широко по своей природе. Данная модель будет представлять собой схему, включающую в себя подсистемы, являющиеся жизненно важными для нормального функционирования и развития общества, и, в силу этого, служащую областью непосредственной деятельности государственных органов и учреждений, а также отражающую отношения между этими подсистемами.

Опираясь на вышеприведенную классификацию, каждая социально-территориальная общность, регион могут быть представлены как единое целое, состоящее из совокупности функциональных подсистем и связей между ними (**рис. 5**).

Линии на данной схеме показывают, скорее, не отношения между подсистемами, а их группировку. Все подсистемы линиями замкнуты в контуры. Внешний, «рамочный» контур составляют **управленческие и охранные подсистемы**. В первый внутренний контур входят **подсис-**



Рис. 5. Контурная схема описания социально-территориальной общности

темы экономической сферы и «материального» обеспечения общественных нужд, во второй — подсистемы обеспечения общественной культуры и обеспечения социальной стабильности. Некоторые подсистемы входят в состав двух или более контуров. Наконец, **центральным элементом системы является демографическая подсистема**, описывающая как население в целом, так и отдельных его представителей или их совокупности во всем многообразии их признаков и характеристик.

Взяв эту схему в качестве отправной точки и учитывая, что в основе региональной группировки должен лежать комплексный подход, можно ввести понятие базового критерия, который будет сводить к общему знаменателю всю совокупность факторов. Данный критерий можно определить на основе представленной выше схемы. Его комплексный характер будет выражаться в прямом контакте со всеми тремя группами подсистем. **Таким базовым критерием может стать бюджетная обеспеченность региона.** Бюджет государственного управления является одним из наиболее важных и действенных рычагов государственной политики. Управление бюджетными доходами и расходами позволяет органам государственной власти ощутимо влиять на развитие социально-экономической ситуации в подведомственной территории. Чем значительнее бюджетная база уровня управления субъектов федерации, тем в большей степени они способны осуществлять эффективное управление. В этой связи, по нашему мнению, перераспределение

финансовых ресурсов в пользу федерального центра с последующим дотированием этими же средствами регионов трудно считать действительно эффективным способом решения бюджетных проблем субъектов. Напротив, есть риск, что даже у доселе «благополучных» в бюджетном плане субъектов появятся финансовые проблемы. В 2001 г. соотношение общей суммы налоговых поступлений между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов федерации составило примерно 60:40. В 2002 г. ожидаемое соотношение — 64:36. Еще 4–5 лет назад эти показатели были близки к пропорции 50:50. Провозглашенный Конституцией федерализм попросту замещается бюджетным господством центра. Субъекты же становятся зависимыми от дотаций, которыми их жалуют федеральные структуры, для решения проблем функционирования региональной системы управления и обеспечения текущих социальных расходов государственных органов. Наблюдается парадоксальная ситуация: субъекты Российской Федерации, которые располагают в совокупности всем экономическим потенциалом страны и, следовательно, должны обеспечивать центр всеми видами ресурсов, ожидают от центра финансовой помощи. О нормальном социально-экономическом развитии субъектов при таком положении дел говорить весьма затруднительно.

Описанную ситуацию необходимо преодолеть. Меры по ее разрешению должны носить комплексный характер, воздействуя на все наиболее существенные сферы жизни социально-территориальных систем субъектов федерации. На наш взгляд, можно выделить два направления, по которым возможно достижение желаемого эффекта.

Первое — наделение субъектов необходимыми рычагами в сфере управления региональными финансами для решения стоящих перед ними задач. Основная часть расходов региональных и местных бюджетов, включая заработную плату в бюджетной сфере, а также сеть бюджетных учреждений регламентируется централизованно установленными нормами. Более 90 % налоговых доходов территориальных бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов. Зависимость региональных и местных бюджетов от ежегодно устанавливаемых пропорций (нормативов) расщепления федеральных налогов подрывает стимулы к проведению структурных реформ, привлечению инвестиций, развитию налогового потенциала территорий и повышению собираемости налогов. Ограниченность налоговых полномочий региональных и местных органов власти вынуждает их проводить налоговую политику с помощью неформальных инструментов, которые искажают условия разумной конкуренции, ухудшают налоговый климат и способствуют коррупции. Несмотря на тенденцию к формализации распределения финансовой помощи, значительная ее часть по-прежнему распределяется без четких критериев и процедур.

В настоящее время бюджетное законодательство Российской Федерации не содержит базового критерия системы межбюджетных отно-

шений — четкого разграничения расходных полномочий и ответственности между органами власти разных уровней. Широкий круг расходов отнесен к сфере «совместного» финансирования, в результате чего размывается ответственность за предоставление значительной части общественных услуг. При этом сохраняется регламентация бюджетных расходов, финансируемых из региональных и местных бюджетов, нормативными актами федерального уровня, действует множество централизованно устанавливаемых норм.

Актуальность реформирования сложившейся ситуации отмечалась уже неоднократно¹. Основное направление, по которому необходимо вести преобразования, — распределение полномочий, ответственности и финансовых ресурсов между федеральным, субъектным и муниципальными уровнями власти и управления.

В этой связи особо стоит отметить проблемное состояние местных, муниципальных финансов. Доля доходов муниципальных бюджетов в консолидированных доходах бюджета страны вдвое меньше их доли в консолидированных расходах (около 17 % и порядка 30–32 % соответственно). При этом на попечении муниципалитетов находятся школы, больницы, жилищно-коммунальное хозяйство и т. д. — в общем, почти вся местная социальная инфраструктура. Разница между доходами и расходами покрывается за счет средств, выделяемых субъектами федерации. В результате наблюдается целый комплекс негативных явлений. Органы и учреждения становятся в значительной степени зависимы в выполнении своих функций (а значит, и политически) от региональных властей. В свою очередь, постоянная потребность в дофинансировании местных бюджетов из бюджета субъекта федерации увеличивает и без того серьезную нагрузку на региональный бюджет (а ведь субсидирование и дотирование местных бюджетов производится в большей мере именно за счет средств субъектов федерации). Отсюда первоочередной задачей реформы должно стать распределение налоговых поступлений между бюджетами различных уровней сообразно их обязательственной, расходной нагрузке.

Муниципалитеты имеют два источника доходов: местные налоги и трансферты из бюджетов других уровней. При том, что обязательственная составляющая местных бюджетов весьма серьезна, полномочия

¹ См., в частности: *Плиева В. И.* Межбюджетные отношения в условиях бюджетного федерализма: проблемы, опыт, пути решения // Томский вестн. 1998. 25 дек. // <http://www.future.ff.tsu.tomsk.su/MSU/Doc/InterBud-1.htm>; *Бухвальд Е., Иегудин А.* Межбюджетные отношения. Текущее состояние и основные тенденции развития // Федерализм. 2002. № 2. С. 143–162; *Ковалева Г., Пешина Э.* Стратегия преобразований и регулирование межбюджетных отношений в России // Федерализм. 2001. № 4. С. 119–140; *Анализ региональных финансов — Россия: В 2 т.* Генеральная Дирекция ИА, Комиссия Европейского союза. М., 2000 (в основном положения, касающиеся совершенствования системы бюджетного учета и отчетности); *Бюджетная политика регионов, городов и коммун на Севере Европы: Тез. докл. на II Междунар. науч.-практ. конф. (28–30 мая 2002 г.), проводившейся в г. Петрозаводске.* Петрозаводск, 2002.

органов местного самоуправления в налоговой сфере крайне незначительны. Все основные права в налоговой сфере принадлежат федеральной власти. Кроме того, налоговое законодательство закрепляет тот факт, что к федеральным налогам относятся платежи, дающие до 85 % доходов бюджетов (НДС, акцизы, налог на прибыль, подоходный налог с физических лиц...). К компетенции субъектов федерации относятся налог на имущество, налог с продажи, некоторые другие, дающие в сумме около 15 % налоговых поступлений. Местные налоги, устанавливаемые муниципалитетами, составляют лишь около 1–2 %.

Логика реформаторов понятна: если муниципалитеты в данных условиях получат более серьезный объем налоговых полномочий, то они постараются компенсировать непомерные расходы местных бюджетов, обеспечив их за счет увеличения или введения новых местных налогов, зачастую не заботясь об экономической перспективе, стремясь покрыть хотя бы текущие расходы бюджета и долги. Но именно с этой точки зрения является насущной необходимостью перераспределение доходной базы бюджетов, чтобы они стали адекватны обязательствам, возлагаемым на данный уровень управления. То же можно сказать и о полномочиях в налоговой сфере, которые должны сопутствовать передаче доходов. Предоставление большей самостоятельности регионам и муниципалитетам в налоговой сфере дает отдачу и в виде экономического роста (пример Мордовии, Вологодской области).

В межбюджетном распределении доходов установлены постоянные пропорции распределения доходных поступлений между бюджетами разных уровней. До принятия Налогового кодекса доля отчислений федеральных налогов в местные и региональные бюджеты устанавливалась ежегодно. Сейчас действует требование постоянства нормативов в течение как минимум трех лет. Это означает невозможность ситуации 1999 г., когда в условиях финансового кризиса федеральная власть снизила долю НДС, зачисляемую в бюджеты субъектов, до нуля. Но на этом процесс реформирования государственных и муниципальных финансов застыл. Все те же отчисления от федеральных налогов продолжают составлять основу доходной части бюджетов субъектов федерации, все так же федеральные трансферты значительно помогают субъектам в финансировании их расходов.

В связи с этим считаем целесообразным:

- четко разграничить расходные полномочия между уровнями бюджетной системы, обеспечить самостоятельность региональных и местных органов власти в управлении расходами соответствующих бюджетов;
- расширить налоговые полномочия региональных и местных властей при одновременном предотвращении недобросовестной налоговой конкуренции и обеспечении единого налогового пространства;
- закрепить основные доходные источники (отчисления от федеральных налогов) за региональными и местными бюджетами на посто-

янной (долгосрочной) основе, одновременно сократив масштабы расщепления налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы и предусматривая при прочих равных условиях зачисление 100 % поступлений по определенным видам налогов и сборов за бюджетами одного уровня;

- отказаться от практики централизации поступлений по региональным и местным налогам в вышестоящие бюджеты;
- обеспечить уплату налогов, поступающих в региональные и местные бюджеты, по месту фактической деятельности предприятий.

Данные меры предусмотрены, в частности, Программой развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, принятой в августе 2001 г. Правительством России (одобрена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584). Помимо упомянутых мер, которые представляются наиболее важными с точки зрения повышения обеспеченности государственного управления на уровне субъектов федерации собственным финансовым ресурсом, Программа содержит и иные положения, призванные сделать бюджетный процесс более прозрачным, четко регламентированным и упорядоченным, повысить эффективность бюджетного процесса на уровне субъектов федерации и местном уровне.

Однако в данной концепции отмечается и ряд недостатков. Остаются «белые пятна» в разграничении доходных источников и налоговых полномочий. Не до конца определен вопрос финансовой помощи бюджетам других уровней. В целом **данная концепция должна быть направлена на обеспечение роста финансовой самостоятельности регионов**. Поэтому было бы рационально дополнить ее положениями, касающимися так называемого налогового стимулирования (возврат на территорию части суммы сверхпланового сбора налогов), положительный опыт использования которого уже имеется в Вологодской области (в части выравнивания бюджетов муниципальных образований). Конечно, это потребует тщательной проработки четких критериев такого стимулирования.

Говоря о дальнейших перспективах развития межбюджетных отношений в Российской Федерации, следует упомянуть о положениях, касающихся федеративных отношений, нашедших свое отражение в проекте изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», подготовленном рабочей группой Д. Н. Козака для внесения в Государственную Думу в течение осенней сессии 2002 г. в качестве законодательной инициативы Президента Российской Федерации¹. Если

¹ Текст этого законопроекта можно найти на Internet-сайте по адресу <http://www.legislature.ru>.

рассмотреть положения, зафиксированные в данном законопроекте, то не имеет смысла говорить о реформе бюджетного федерализма — проект, в сущности, представляет собой закрепление сложившейся в стране бюджетной ситуации, со всеми ее характерными особенностями. Более того, поскольку этот проект закрепляет ряд положений об усилении влияния со стороны федерации на осуществление субъектами федерации своей деятельности, можно говорить даже о «бюджетной централизации», предусматриваемой данным законопроектом (например, институт временной финансовой администрации субъекта Российской Федерации, ст. 26¹⁰ проекта), а также о создании предпосылок к наделению органов власти субъектов России отдельными федеральными полномочиями (обязанностями) федеральным законом (не договором) (ст. 26⁵) без выделения финансовых средств на их выполнение (п. 8 ст. 26³). Положения данного законопроекта вполне могут быть использованы для ограничения финансовой и экономической самостоятельности субъектов федерации. В то же время основными идеями реформирования бюджетного (и не только) федерализма являются, напротив, самостоятельность, финансовая и экономическая самодостаточность, самообеспечиваемость регионов. Последовательная разработка и реализация преобразований в сфере бюджетно-финансового федерализма в таком случае требует придерживаться этих идей при выработке всего комплекса нормативно-правовых актов, касающихся вопросов федерализма. Поэтому данный проект поправок в закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», на наш взгляд, нуждается в серьезном обсуждении, с тем, чтобы сбалансировать интересы субъектов федерации и центра, а не стать еще одним шагом на пути к излишней централизации государственного управления.

Следует отметить, что ст. 26³ проекта содержит перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемых за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Данный перечень весьма обширен, он включает в себя предоставление за счет бюджетов субъектов федерации социальных услуг в сферах образования, здравоохранения, поддержки культуры и искусства, управление развитием сельского хозяйства, борьбу с чрезвычайными ситуациями и стихийными бедствиями, меры по обеспечению занятости населения, охрану окружающей среды, организацию транспортного обслуживания населения и т. п. Причем формулировки полномочий таковы, что на органы государственной власти субъектов федерации возлагается основная тяжесть реализации мер государственной политики в этих сферах. В свете этого перераспределение налоговых полномочий, наделение субъектов федерации собственными источниками бюджетных доходов, достаточных для выполнения всех возложенных на них обязательств,— просто необходи-

мый шаг, который позволит субъектам самостоятельно решать перечисленные задачи, не ожидая постоянно того, что федеральный центр в очередной раз изменит нормативы выделяемых средств, оставив субъект с проблемой выполнения предписанных законом обязательств перед населением.

Второе направление — создание адекватной базы для гармоничного политического, социально-экономического развития регионов и, как следствие, увеличение доходности регионального народнохозяйственного комплекса. В рамках этого направления и требуется произвести новое, более эффективное районирование территории страны с целью формирования регионов, которые могли бы стать реальным источником силы для федерации в целом. Основой нового районирования территории страны может стать как раз бюджетная обеспеченность регионов и оценка перспектив ее улучшения.

Ранее уже неоднократно рассматривалась возможность пересмотра субъектного состава федерации. Проблема изменения количества и пространственной конфигурации субъектов всякий раз обсуждалась при выборе того или иного направления развития федерализма в России. Это происходило и в 1992 г., во время подписания Федеративного договора, и в 1993 г. при принятии Конституции России, наконец, сегодня, когда в очередной раз назрели предпосылки пересмотра федеральной структуры с целью оптимизации федерализма для повышения эффективности управления страной.

Предусмотренный ст. 65 Конституции Российской Федерации состав субъектов Российской Федерации стал своеобразной платой федерального центра за стабилизацию федеративных отношений, поскольку в 1992 г. речь шла, скорее, не о совершенствовании федерализма, а о сохранении государственного единства и предотвращении распада страны. Формирование современного субъектного состава происходило на фоне «парада суверенитетов», затронувшего не только республики бывшей РСФСР, но и другие субъекты России, образованные по территориальному принципу (вспомним проекты создания Уральской, Вологодской, Дальневосточной, Южнорусской республик, что, в свою очередь, отчасти являлось ответом на явное неравенство статусов субъектов в пользу республик). Выше уже упоминался так называемый ультиматум тридцати двух, в котором края и области требовали соблюдения равноправия субъектов Российской Федерации, должное выразиться, по их мнению, в предоставлении им статуса республик.

В этих условиях и происходило формирование современной субъектно-территориальной структуры Российской Федерации со всеми ее недостатками, среди которых упоминавшееся уже нерациональное, излишнее количество субъектов федерации, разнообразие их видов и статусов, позволяющее говорить о субъектном неравенстве в России, неопределенность правового положения отдельных субъектов. Существующий состав субъектов во многом представляет собой реликт совет-

ского государственного строительства с его неактуальной административно-территориальной иерархией, системой национально-культурных государственных автономий, схемой экономического районирования. Необходимость изменения текущей ситуации очевидна.

Пересмотр и реформирование системы социально-экономического районирования страны позволит сформировать с учетом существующих социальных и экономических реалий регионы, которые смогут организовать, укрепить и расширить свою налогооблагаемую базу, способствовать оживлению производства во всех сферах при достаточности обеспечения необходимого минимума социальных расходов. **Положение об укреплении и развитии налогооблагаемой базы региона должно стать сутью проводимой каждым субъектом федерации политики.** При этом опора на собственные источники развития действительно станет стратегией экономической политики субъектов федерации.

На основе показателей бюджетной обеспеченности можно определить бюджетно-финансовый потенциал стабильности и развития региона. По определении регионального бюджетно-финансового потенциала представляется возможность разработать новую, более выгодную с точки зрения использования этого потенциала организационно-пространственную региональную структуру, на основе которой будет реально стабилизировать функционирование всех региональных подсистем и добиться того, чтобы регион развивался в направлении, соответствующем общественным потребностям и общегосударственным, общедоуперальным целям.

Помимо показателей собственно бюджетной обеспеченности для разработки необходимо учитывать сформировавшиеся (формирующиеся, а также перспективные) социально-экономические связи граничащих друг с другом субъектов, взаимосвязанность их народнохозяйственных систем, существующие транспортные коммуникации и потребности в развитии их социально-территориальных общностей. Исследование должно базироваться на методологии кластерного анализа, а выявленные региональные кластеры — стать точками роста экономики региона и источником его конкурентных преимуществ, позволяющим в итоге увеличить его налогооблагаемую базу.

Приоритетом в сфере социального развития региона является достижение, поддержание достойного уровня жизни населения и повышение его с течением времени. Сущность экономической политики в этом случае заключается в увеличении налогооблагаемой базы региона с целью повышения его бюджетно-финансовой обеспеченности, что, в свою очередь, способствует достижению поставленной социальной цели. Увеличению налогооблагаемой базы должно способствовать объединение субъектов в рамках новых регионов. Это положит начало формированию финансово самостоятельных субъектов федерации, не зависящих в исполнении своих полномочий от федеральных дотаций и субсидий.

Центральным пунктом создания новой схемы социально-экономического районирования страны, на основе которой можно сформировать новый субъектный каркас федерации, является **бюджетная обеспеченность функций управления в регионе**. В свою очередь, **исходя из основного критерия эффективности функционирования системы государственного управления, наиболее важным и значимым с точки зрения реализации текущих мер по обеспечению социальной стабильности следует считать финансирование реализации минимальных социальных стандартов**.

Основной исходный пункт приведенной схемы — разработка минимального стандарта обеспеченности человека необходимыми социальными услугами, предоставляемыми ему «**бесплатно**», т. е. **за счет бюджета**. В связи с данной задачей возникает необходимость разработки **системы показателей**, характеризующих его в разных ракурсах, с целью корректного сравнения ситуации, складывающейся в этой сфере в различных субъектах федерации.

Существует целый ряд предложений и методик, касающихся анализа социально-экономической и бюджетной ситуации в регионе, уровня межсубъектной дифференциации, начиная с официально утвержденных и заканчивая авторскими. Например, нуждаемость региона в дополнительных бюджетных средствах, распределяемых из ФФПР, определяется на основе расчета индекса налогового потенциала субъекта. Однако методика расчета индекса налогового потенциала считается далеко не идеальной и вызывает у специалистов целый ряд нареканий (например, относящихся к использованию в расчете индекса показателя ВРП)¹. Кроме того, индекс налогового потенциала должен представлять собой показатель, демонстрирующий, **сколько при данном состоянии экономической системы региона предположительно может быть собрано налогов в бюджет**, т. е. требует дополнения каким-либо показателем, оценивающим уровень реальной доходности бюджета субъектов и его соотношение с уровнем бюджетных расходов. А методик расчета какого-либо показателя, предназначенного для оценки межрегиональных отличий бюджетных расходов субъектов федерации, пока нет.

Другие показатели и методики концентрируются в основном на вопросах, связанных с оценкой объемов доходных поступлений, распределением бюджетных доходов между бюджетами различных уровней, бюджетной задолженностью. Утвержденной методики расчета системы показателей, соответствующих именно цели оценки бюджетной обеспеченности минимальных социальных стандартов, на сегодня не существует, хотя их разработка ведется. Поэтому представляется необходимым изложить следующий подход к оцениванию финансовой обеспеченности социальных услуг, предоставляемых за счет средств бюджета субъекта федерации.

¹ См., напр.: Ковалева Г., Пешина Э. Стратегия преобразований и регулирования межбюджетных отношений в России // Федерализм. 2001. № 4 (24). С. 119–140.

4.1.3. Примерная методика сравнительной оценки бюджетной обеспеченности предоставления населению субъекта федерации социальных услуг, финансируемых за счет бюджета субъекта федерации

Для того чтобы оценить бюджетную обеспеченность предоставления населению, проживающему на территории данного субъекта федерации, некоторого, хотя бы минимально приемлемого уровня социальных услуг, предлагается следующая методика.

Анализ бюджетной обеспеченности минимальных социальных стандартов и сравнение субъектов федерации возможно проводить по показателям, приведенным в **табл. 1** (перечень является рамочным и подлежит расширению и дополнению). При этом сравнение рекомендуется проводить: **во-первых**, с установленным нормативом финансирования, **во-вторых**, со средним значением показателя по субъектам федерации (в целях сопоставления).

Система нормативов может быть сформирована на основе системы показателей государственной статистики. Норматив представляет собой некоторое усредненное значение показателя в расчете на одного человека, исходя из общего среднегодового количества постоянного населения (для будущего года — прогнозируемого) и/или в расчете на одного представителя целевой группы населения, которая является прямым адресатом (потребителем) описываемой показателем услуги (например, расходы по подразделу «Образование» на одного человека, проживающего в данном регионе, в трудоспособном или младше трудоспособного возрасте). Рассчитываются общероссийский и региональный (учитывающий потребность в данной услуге на территории данного региона) нормативы. Последний можно приблизительно определить, исходя из общероссийского норматива, скорректированного на величину поправочного коэффициента, учитывающего величины показателей, которые могут влиять на потребление данной услуги в регионе, потребность в данной услуге на территории.

Затем рассчитывается собственно финансовая потребность в бюджетной обеспеченности оказания данной услуги, также в виде общероссийского и регионального нормативов. Она представляет собой оценку стоимости оказания услуги, исчисленной на основе натурального норматива и обычных расходов на ее обеспечение (последние могут быть определены на основе себестоимости услуги). Величину регионального норматива можно приблизительно определить, исходя из общероссийского норматива, скорректированного на величину поправочного коэффициента, учитывающего величину официального прожиточного минимума на территории, средний уровень заработной платы (общий и в сфере оказания услуги), общий средний уровень цен, средний уровень цен в данной сфере, дополнительные показатели, влияющие на цену услуги.

Определив нормативную потребность финансирования минимального социального стандарта, остается сопоставить ее с цифрами бюд-

жетной обеспеченности, рассчитанными на основе текущих бюджетных показателей территории.

Вышеописанный метод является наиболее логичным и удобным для выяснения бюджетной обеспеченности населения субъекта минимальными услугами. Однако, помимо расчета целевого норматива бюджетной обеспеченности, можно пойти по пути выяснения средних показателей бюджетной обеспеченности и определения ее «нормальных» границ для исследуемой совокупности территориальных образований, с последующим сопоставлением данных по отдельным субъектам со средними значениями в стране. Сюда же относится конструирование некоторых интегрированных показателей бюджетной обеспеченности, на основе которых можно делать обоснованные выводы о бюджетной гарантированности минимальных социальных стандартов и проводить межсубъектные сравнения. Очевидной слабостью такого подхода является то, что он позволяет учесть текущую ситуацию в сфере бюджетной обеспеченности населения социальными услугами, но оставляет открытым вопрос о потребностях в них, по умолчанию полагая, что средние и интегрированные показатели представляют собой выражение обоснованных практикой управления нормативов.

Первая группа показателей — собственно нормативов бюджетной обеспеченности — может быть только результатом длительного исследования, затрагивающего все сферы государственного управления и требующего беспристрастного и скрупулезного анализа значительного объема материала, крайне добросовестного подхода. Расчет их — дело совместной, хорошо скоординированной работы всех учреждений государственного и муниципального управления. Подобные работы уже проводятся в ряде субъектов федерации (например, в Республике Карелия в марте 2000 г. был принят республиканский закон о минимальных социальных стандартах; в приложении к нему даны нормативные значения показателей, контрольных цифр при проектировании бюджета, на основе которых определяются финансовые нормативы бюджетной обеспеченности населения социальными услугами).

Вторая группа показателей также способна вполне адекватно охарактеризовать бюджетную обеспеченность социальных стандартов населению субъекта, но гораздо более проста для расчета. Однако она требует выдвижения ряда гипотез о реальной ситуации и соотношении характеризующих ее показателей, предъявляя определенные требования к составу этих показателей, которые должны полностью соответствовать выдвигаемым гипотезам, и поэтому нельзя ограничиться расчетом только показателей второй группы. Этот путь требует построения логически обоснованной и практически проверяемой модели, позволяющей с помощью учтенных в ней зависимостей и используемых ею данных делать достаточно достоверные заключения о складывающейся ситуации, давать обоснованную оценку состояния обеспеченно-

сти бюджетом субъекта на его территории минимально приемлемых стандартов оказания социальных услуг.

В **табл. 1** приведены бюджетные показатели, на основе которых может быть проведено сравнение субъектов по обеспеченности средствами государственного бюджета на их территории минимальных социальных норм (формулы расчета не приводятся ввиду их очевидности). Производится как непосредственно сравнение приведенных показателей со средними их значениями по всей совокупности субъектов федерации (взвешенная средняя), так и сравнение на основе интегрированного показателя (при этом возможны различные подходы к его конструированию). Ниже будет описана методика расчета показателя, оценивающего необходимость коррекции текущей бюджетной ситуации, сложившейся в области государственных финансов субъекта. Ряд приведенных в **табл. 1** показателей будет использован для его расчета.

Таблица 1

Показатели бюджетной обеспеченности населения субъекта федерации

Показатель, руб./чел.	Данные для расчета показателя
Общая обеспеченность населения субъекта бюджетными доходами субъекта (ОНДБ)	Доходы бюджета Среднегодовая численность постоянного населения
Обеспеченность населения субъекта «собственными» бюджетными доходами субъекта (ОНСДБ)	«Собственные» доходы бюджета (в том числе взаимозачеты, доходы целевых бюджетных фондов, средства из Фонда компенсаций (как переданные на реализацию отдельных решений органов федеральной власти, а не собственных решений органов государственной власти субъекта) Среднегодовая численность постоянного населения субъекта
Общая обеспеченность населения субъекта расходами бюджета субъекта (ОНРБ)	Общая сумма расходов бюджета субъекта Среднегодовая численность постоянного населения субъекта
Обеспеченность населения субъекта расходами бюджета на социальные услуги (ОНСУ)	Расходы бюджета субъекта по разделам «ЖКХ», «Образование», «Здравоохранение и физическая культура», «Культура, искусство и кинематография», «Социальная политика», «Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика», «Предупреждение и ликвидация последствий ЧС и стихийных бедствий», «Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства», «Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия» Среднегодовая численность постоянного населения субъекта

Показатель, руб./чел.	Данные для расчета показателя
Обеспеченность населения субъекта расходами бюджета непосредственно в сфере социальной защиты и социального обеспечения (ОНСС)	Расходы бюджета субъекта по разделам «ЖКХ», «Образование», «Здравоохранение и физическая культура», «Культура, искусство и кинематография», «Социальная политика» Среднегодовая численность постоянного населения субъекта
Обеспеченность населения субъекта расходами бюджета на образовательные услуги (ОНУО)	Расходы бюджета субъекта по разделу «Образование» Среднегодовая численность постоянного населения возрастов младше трудоспособного и трудоспособного
Обеспеченность населения субъекта расходами бюджета на здравоохранение (ОНУЗ)	Расходы бюджета субъекта по разделу «Здравоохранение и физическая культура», кроме расходов по подразделу «Физическая культура и спорт» Среднегодовая численность постоянного населения субъекта
Обеспеченность населения субъекта расходами бюджета на физкультуру и спорт (ОНФС)	Расходы бюджета субъекта по подразделу «Физическая культура и спорт» Среднегодовая численность постоянного населения субъекта
Обеспеченность населения субъекта расходами бюджета на социальную политику (ОНРСП)	Расходы бюджета субъекта по разделу «Социальная политика» Среднегодовая численность постоянного населения субъекта
Бюджетные расходы на государственное и муниципальное управление из расчета на одного жителя субъекта (РУ)	Расходы бюджета субъекта по разделу «Государственное управление и местное самоуправление» Среднегодовая численность постоянного населения субъекта

Относительно того, что понимается под социальными услугами, необходимо сделать пояснение. В качестве собственно социальных услуг, приемлемый уровень которых гарантируется государством, при определении цифр их общей бюджетной обеспеченности подразумеваются:

- образование;
- здравоохранение;
- физическая культура и спорт;
- охрана окружающей природной среды и контроль загрязнений;
- культура;
- социальная защита;
- жилищно-коммунальная сфера;
- правоохранительная деятельность;
- преодоление неблагоприятных стихийных и техногенных явлений чрезвычайного или катастрофического характера;

- транспортное обслуживание населения;
- благоустройство территорий.

Помимо этого, в **табл. 1** присутствует показатель, описывающий обеспеченность населения субъекта услугами непосредственно в сфере социального обеспечения и социальной защиты, под которыми понимаются:

- образование;
- здравоохранение;
- физическая культура и спорт;
- культура;
- социальная защита;
- жилищно-коммунальная сфера.

Этим обусловлен выбор бюджетных разделов, по которым осуществляется финансирование из бюджета предоставления населению субъекта социальных услуг в приемлемом объеме.

В настоящее время финансовая помощь из федерального бюджета субъектам РФ предоставляется через пять фондов: Фонд финансовой поддержки субъектов РФ (ФФПР), Фонд компенсаций, Фонд софинансирования социальных расходов (ФССР), Фонд регионального развития (ФРР) и Фонд реформирования региональных финансов (ФРРФ).

ФФПР образуется в составе расходов федерального бюджета с 1994 г. и является наиболее масштабным средством федеральной помощи регионам. Задачей этого фонда является обеспечение выравнивания бюджетной обеспеченности регионов по текущим расходам. Методика распределения средств ФФПР постоянно совершенствуется, и в настоящее время размер трансферта, получаемого субъектом РФ, зависит прежде всего от величины рассчитываемых по всем субъектам РФ удельных (душевых) валовых налоговых ресурсов. Они приводятся к сопоставимому виду на основе оценки налогового потенциала и нормативных расходов субъектов РФ.

Фонд компенсаций был создан в 2001 г. Цель его создания — предоставление субъектам РФ целевой финансовой помощи (субвенций и субсидий) на реализацию федеральных законов, как правило, предусматривающих социальные выплаты (пособия) или льготы отдельным категориям населения. Распределение средств фонда производится между всеми без исключения субъектами РФ вне зависимости от их уровня бюджетной обеспеченности пропорционально численности соответствующих категорий населения. В сущности, средства Фонда компенсаций нельзя считать собственными доходами бюджетов субъектов, однако относить их к финансовой помощи субъектам федерации для осуществления их полномочий также не совсем точно. Скорее, это целевое финансирование федеральных решений и программ, реализация которых в той или иной степени делегирована субъектам федерации, т. е. их выделение зависит не от того, нуждается ли субъект федерации в фи-

нансовых средствах, а от того, приходится ли ему реализовывать те или иные полномочия федеральных органов власти. Поэтому нужно либо учесть соответствующие суммы в составе собственных доходов региона, а финансирование переданных функций отнести к его собственным расходам, либо вовсе не учитывать эти расходы и доходы в бюджете субъекта федерации. Предлагается учитывать средства, направляемые на финансирование расходов бюджетов субъектов федерации за счет средств Фонда компенсаций, в числе «собственных» доходов бюджетов субъектов, поскольку они представляют собой не помощь субъекту в реализации им своих собственных полномочий, а финансирование реализации им переданных полномочий федерального центра.

ФССР впервые создан в 2002 г. для стимулирования приоритетных расходов и поддержки реформ в социальной сфере. Его средства должны распределяться между всеми без исключения субъектами РФ для долевого финансирования (частичного возмещения) приоритетных социально значимых расходов (прежде всего на образование, здравоохранение, культуру, социальное обеспечение, социальную помощь населению) при соблюдении определенных условий.

Финансовая помощь субъектам РФ на поддержку инвестиций в региональную инфраструктуру сосредоточена в рамках ФРП, который действует с 2000 г. Основной принцип распределения средств этого фонда — конкурсный отбор инвестиционных проектов.

Цель создания ФРПФ — поддержка и стимулирование бюджетных реформ. Этот фонд действует также с 2000 г. и формируется за счет средств займа Международного банка реконструкции и развития. Средства этого фонда предоставляются отобранному на конкурсной основе субъектам РФ при условии выполнения ими программ реформ в бюджетной сфере.

Таблица 1 содержит исходные данные для расчета интегрированного показателя, на основе которого может сравниваться бюджетная обеспеченность предоставления населению социальных услуг за счет средств государственного бюджета субъекта федерации. На базе их рассчитываются следующие относительные показатели, используемые в процессе расчета (**табл. 2**).

Таблица 2

Показатели структуры и доходной обеспеченности бюджета субъекта федерации

Показатель	Формула для расчета
Дефицит (профицит) бюджета, % (Д)	$Д = \frac{ОНДБ - ОНРБ}{ОНРБ} \cdot 100 \%$
Обеспеченность бюджетных расходов субъекта федерации «собственными» доходами (ОРСД)	$ОРСД = \frac{ОНСДБ}{ОНРБ} \cdot 100 \%$

Продолжение табл. 2

Показатель	Формула для расчета
Коэффициенты поглощения бюджетных доходов	
Коэффициент поглощения «собственных» бюджетных доходов субъекта расходами на социальные услуги (КП _{pcy})	$КП_{pcy} = \frac{ОНСУ}{ОНСДБ}$
Коэффициент поглощения бюджетных доходов субъекта расходами на социальные услуги (кп _{pcy})	$кп_{pcy} = \frac{ОНСУ}{ОНДБ}$
Коэффициент поглощения «собственных» бюджетных доходов субъекта расходами непосредственно в сфере социальной защиты и социального обеспечения (КП _{psc})	$КП_{psc} = \frac{ОНСС}{ОНСДБ}$
Коэффициент поглощения бюджетных доходов субъекта расходами непосредственно в сфере социальной защиты и социального обеспечения (кп _{psc})	$кп_{psc} = \frac{ОНСС}{ОНДБ}$
Коэффициент поглощения «собственных» бюджетных доходов субъекта расходами на образование (КП _{po})	$КП_{po} = \frac{ОНУО}{ОНСДБ}$
Коэффициент поглощения бюджетных доходов субъекта расходами на образование (кп _{po})	$кп_{po} = \frac{ОНУО}{ОНДБ}$
Коэффициент поглощения «собственных» бюджетных доходов субъекта расходами на здравоохранение (КП _{pз})	$КП_{pз} = \frac{ОНУЗ}{ОНСДБ}$
Коэффициент поглощения бюджетных доходов субъекта расходами на здравоохранение (кп _{pз})	$кп_{pз} = \frac{ОНУЗ}{ОНДБ}$
Коэффициент поглощения «собственных» бюджетных доходов субъекта расходами на физическую культуру и спорт (КП _{pfс})	$КП_{pfс} = \frac{ОНФС}{ОНСДБ}$
Коэффициент поглощения бюджетных доходов субъекта расходами на физическую культуру и спорт (кп _{pfс})	$кп_{pfс} = \frac{ОНФС}{ОНДБ}$
Коэффициент поглощения «собственных» бюджетных доходов субъекта расходами на социальную политику (КП _{pcп})	$КП_{pcп} = \frac{ОНРСП}{ОНСДБ}$
Коэффициент поглощения бюджетных доходов субъекта расходами на социальную политику (кп _{pcп})	$кп_{pcп} = \frac{ОНРСП}{ОНДБ}$
Структурные показатели расходной части бюджета	
Доля расходов на социальные услуги в общей расходной обеспеченности населения субъекта (Д _{pcy})	$Д_{pcy} = \frac{ОНСУ}{ОНРБ}$

Показатель	Формула для расчета
Доля расходов непосредственно на социальную защиту и социальное обеспечение в общей расходной обеспеченности населения субъекта ($D_{рсс}$)	$D_{рсс} = \frac{ОНСС}{ОНРБ}$
Доля расходов на образование в общей расходной обеспеченности населения субъекта ($D_{ро}$)	$D_{ро} = \frac{ОНОУ}{ОНРБ}$
Доля расходов на здравоохранение в общей расходной обеспеченности населения субъекта ($D_{рз}$)	$D_{рз} = \frac{ОНОЗ}{ОНРБ}$
Доля расходов на социальные услуги в общей расходной обеспеченности населения субъекта ($D_{рфс}$)	$D_{рфс} = \frac{ОНФС}{ОНРБ}$
Доля расходов на социальную политику в общей расходной обеспеченности населения субъекта ($D_{рсп}$)	$D_{рсп} = \frac{ОНРСП}{ОНРБ}$
Структурные показатели доходной части бюджета	
Коэффициент обеспеченности бюджета субъекта доходами за счет «собственных» доходов бюджета ($K_{онсд}$)	$K_{онсд} = \frac{ОНСДБ}{ОНДБ}$
Доля субсидий, дотаций, субвенций и т. д. в доходах бюджета ($K_{дс}$)	$K_{дс} = \frac{ОНДБ - ОНСДБ}{ОНДБ}$

Показатели табл. 2 также могут быть использованы в качестве самостоятельных оценок структурных параметров бюджета субъекта и доходной обеспеченности его расходов. В этом случае показатель, характеризующий бюджет отдельного субъекта федерации, должен быть сравнен со средним показателем и/или с найденным опытным путем показателем наиболее целесообразной бюджетной структуры либо его доходной обеспеченности.

Однако больший интерес они представляют в качестве элементов для расчета единого показателя оценки бюджетов субъектов.

В качестве показателя относительного благополучия текущей бюджетной ситуации возьмем показатель суммарного общего отрицательного эффекта неоптимального состояния бюджета субъекта. Очевидно, что такой показатель должен отражать:

- сбалансированность соотношения доходной и расходной частей бюджета субъекта (дефицит (профицит) или точный баланс бюджета);
- сбалансированность структуры бюджетных расходов. В данном случае под таковой будем понимать соотношение бюджетных расходов на обеспечение населения приемлемого минимума социальных услуг и прочих расходов бюджета;

• достаточность собственных бюджетных доходов для осуществления намеченного бюджетом расходного плана, наличие (отсутствие) заимствований средств для ликвидации недостаточности собственных доходных источников;

• обеспеченность предоставления населению субъекта за счет расходов бюджета некоторого принимаемого в качестве нормативного уровня удовлетворения потребности в вышеописанных социальных услугах в виде закрепленных в бюджете субъекта расходов средств на душу населения.

В качестве базы для определения особенностей текущей бюджетной ситуации на территории рассматриваемого субъекта возьмем средние значения показателей, как характеризующие «нормальное», стандартизированное положение вещей. Для наглядности представления совокупного отрицательного эффекта примем, что наименьшее значение показателя будет соответствовать наихудшей ситуации.

С учетом изложенного формула для расчета этого показателя должна учитывать:

— во-первых, основные параметры обеспеченности населения субъекта расходами бюджета субъекта, описанные выше (структурная сбалансированность расходов (доля расходов на социальные услуги в общей сумме расходов) и усредненное эталонное значение обеспеченности населения субъекта расходами бюджета по изучаемой совокупности субъектов);

— во-вторых, основные параметры обеспеченности населения субъекта доходами бюджета субъекта, описанные выше (структура доходной части бюджета, ее наполненность собственными доходами субъекта федерации и усредненное эталонное значение обеспеченности населения субъекта бюджетными доходами по изучаемой совокупности субъектов);

— в-третьих, сбалансированность соотношения доходной и расходной частей бюджета субъекта федерации.

Кроме того, чтобы откорректировать получившиеся финансовые показатели с учетом межсубъектной социально-экономической ситуации, в выражение необходимо ввести некоторую поправочную величину, позволяющую учесть стоимость бюджета прожиточного минимума по рассматриваемым субъектам или уровень доходов населения — своего рода показатель-дефлятор.

Отсюда формула будет состоять из четырех элементов. Первый элемент числителя в формуле представляет собой сумму отрицательных характеристик расходной части бюджета субъекта федерации, второй элемент числителя — сумму отрицательных характеристик доходной части бюджета субъекта, третий — соотношение собственных доходов бюджета субъекта и его расходов:

$$I_{об} = \frac{ОРХ + ОДХ + ОБХ}{СДД \cdot 12},$$

где $I_{об}$ — индекс относительного благополучия текущей бюджетной ситуации;

$ОРХ$ — сумма отрицательных характеристик расходной части бюджета субъекта;

$ОДХ$ — сумма отрицательных характеристик доходной части бюджета субъекта;

$ОБХ$ — сумма отрицательных балансовых характеристик бюджета субъекта;

$СДД \cdot 12$ — среднедушевой доход населения на территории данного субъекта федерации за год (здесь $СДД$ — среднедушевой доход населения субъекта в месяц).

Элементы приведенной выше формулы нуждаются в пояснении.

Сумма отрицательных характеристик расходной части бюджета субъекта $ОРХ$ рассчитывается по формуле

$$ОРХ = ((K_{нрс} - 1) \cdot \overline{ОНРБ} + ОНРБ),$$

$K_{нрс}$ — коэффициент несбалансированности структуры расходов бюджета субъекта:

в случае, если $\overline{КП_{рсу}} > \overline{КП_{рсу}}$, рассчитываемый по формуле

$$K_{нрс} = \overline{КП_{рсу}} - \overline{КП_{рсу}},$$

в которой $\overline{КП_{рсу}}$ — коэффициент поглощения «собственных» бюджетных доходов данного субъекта расходами на социальные услуги;

$\overline{КП_{рсу}} = \frac{\overline{ОНСУ}}{\overline{ОНСДБ}}$ — среднее значение коэффициента поглощения «соб-

ственных» бюджетных доходов субъекта расходами непосредственно в сфере социальной защиты и социального обеспечения в рассматриваемой совокупности субъектов федерации (здесь $\overline{ОНСУ}$ — среднее значение показателя обеспеченности населения расходами на социальные услуги за счет бюджета субъекта по рассматриваемой совокупности субъектов, $\overline{ОНСДБ}$ — среднее значение показателя обеспеченности населения субъекта федерации «собственными» доходами бюджета субъекта по рассматриваемой совокупности субъектов);

в случае, если $\overline{КП_{рсу}} < \overline{Д_{рсу}}$, рассчитываемый по формуле

$$K_{нрс} = \overline{КП_{рсу}} - \overline{Д_{рсу}},$$

в которой $\overline{Д_{рсу}} = \frac{\overline{ОНСУ}}{\overline{ОНРБ}}$ — среднее значение доли расходов на социальные услуги в общей расходной обеспеченности населения субъекта в рассматриваемой совокупности субъектов федерации;

и в случае, если $\overline{Д_{рсу}} < \overline{КП_{рсу}} < \overline{КП_{рсу}}$, равный нулю.

Подобный подход к расчету $K_{нсп}$ базируется на гипотезе о том, что минимальные расходы на социальные услуги в общей расходной обеспеченности населения субъекта не должны быть меньше среднего показателя доли расходов на социальные услуги в общей сумме расходов по совокупности субъектов федерации и не должны поглощать собственных бюджетных доходов субъекта федерации больше, чем в среднем по совокупности (в противном случае существует риск недофинансирования деятельности органов государственной власти и управления по иным направлениям этой деятельности);

$\overline{\text{ОНРБ}}$ — усредненное значение показателя общей обеспеченности населения субъекта расходами бюджета субъекта (либо насчитывается по формуле средней арифметической простой, либо в качестве такового в случае необходимости берется медианное значение показателя по совокупности);

ОНРБ — значение показателя общей обеспеченности населения данного субъекта федерации расходами бюджета этого субъекта.

Сумма отрицательных характеристик доходной части бюджета субъекта ОДХ рассчитывается по формуле

$$\text{ОДХ} = \left((K_{оснд} - 1) \cdot \overline{\text{ОНДБ}} + \text{ОНДБ} \right),$$

где $K_{оснд}$ — коэффициент обеспеченности бюджета субъекта доходами за счет «собственных» доходов бюджета (см. табл. 2);

$\overline{\text{ОНДБ}}$ — усредненное значение показателя общей обеспеченности населения субъекта бюджетными доходами субъекта (либо рассчитывается по формуле средней арифметической простой, либо в качестве такового в случае необходимости берется медианное значение показателя по совокупности);

ОНДБ — значение показателя общей обеспеченности населения данного субъекта федерации доходами бюджета этого субъекта.

Сумма отрицательных балансовых характеристик бюджета субъекта ОБХ рассчитывается по формуле

$$\text{ОБХ} = \left((K_d - 1) \cdot \overline{\text{ОНРБ}} + \text{ОНСДБ} \right),$$

где K_d — коэффициент дефицитности бюджета субъекта, рассчитываемый по формуле

$$K_d = \frac{D - \overline{D}}{100},$$

в которой D — дефицит (профицит) бюджета данного субъекта, в %, дефицит учитывается с отрицательным знаком, профицит — с положительным;

$$\overline{D} = \frac{\overline{\text{ОНРБ}}}{\overline{\text{ОНДБ}}} \cdot 100\% \text{ — среднее значение бюджетного дефицита}$$

субъекта в рассматриваемой совокупности субъектов федерации (здесь

ОНДБ — среднее значение показателя обеспеченности населения доходами бюджета субъекта по рассматриваемой совокупности субъектов);

ОНДБ — усредненное значение показателя общей обеспеченности населения субъекта бюджетными доходами субъекта (либо рассчитывается по формуле средней арифметической простой, либо в качестве такового в случае необходимости берется медианное значение показателя по совокупности);

ОНДБ — значение показателя общей обеспеченности населения данного субъекта.

Единица в формулах расчета **ОРХ**, **ОДХ** и **ОБХ** позволяет учесть разницу между фактическим значением рассматриваемого показателя на территории данного субъекта федерации и его усредненным значением по совокупности.

4.1.4. Бюджетная обеспеченность субъектов РФ: сравнительная характеристика

Перечисленные в **табл. 1** и **2** показатели были рассчитаны на основе утвержденных органами власти 77 субъектов Российской Федерации бюджетов (с изменениями и дополнениями), принятых на 2000 г.¹ Следует сразу оговориться, что для исчисления данных показателей могут быть использованы и утвержденные итоги исполнения бюджета субъекта (а в ряде случаев — и должны, например, для анализа и сопоставления прогнозных, плановых и отчетных показателей). При расчете показателей бюджетной обеспеченности по областям (краям), содержащим в своем составе автономные округа, из численности населения областей вычиталась численность населения округов и получившаяся разность использовалась при расчете показателей **табл. 1** как численность населения области (края), т. е. рассчитывалась обеспеченность бюджетными средствами населения области (края) за вычетом населения округов, которые сами обладают самостоятельным бюджетом.

Получившиеся результаты наглядно рисуют картину ярко выраженной финансовой дифференциации субъектов. Для областей, включающих в себя автономные округа, показатели были рассчитаны на основе собственно областных бюджетов (без учета окружных) и численности населения за исключением населения данных автономных округов. Для автономных округов показатели рассчитывались аналогично.

После того, как рассчитаны все показатели, содержащиеся в **табл. 1** и **2**, необходимо определить их усредненные значения, которые будут служить эталоном для сравнения и при расчете **И_{об}**.

¹ В нашем распоряжении имеются данные лишь по 77 субъектам РФ (их список см. в **табл. 9**, **10**).

В качестве эталонных усредненных значений, используемых для целей сравнения, целесообразно взять средние арифметические и медианные значения показателей бюджетной обеспеченности (показатели **табл. 1**), на основе которых можно рассчитать и соответствующие им относительные показатели **табл. 2**. Использование медианных значений показателей бюджетной обеспеченности населения субъектов при сравнении позволит нам в какой-то мере исключить на данном этапе сильное влияние значений этих показателей для восьми лидеров на усредненное значение показателя по совокупности, не исключая при этом из рассматриваемой совокупности субъекты-лидеры при расчете этого усредненного значения.

Результаты расчетов усредненных показателей бюджетной обеспеченности представлены в **табл. 3**.

Таблица 3

Средние арифметические и медианные значения показателей бюджетной обеспеченности населения субъектов Российской Федерации по рассматриваемой совокупности

Показатель, руб./чел.	Среднее арифметическое значение	Медианное значение
Общая обеспеченность населения субъекта бюджетными доходами субъекта (ОНДБ)	4715	2427
Обеспеченность населения субъекта «собственными» бюджетными доходами субъекта (ОНСДБ)	3976	1821
Общая обеспеченность населения субъекта расходами бюджета субъекта (ОНРБ)	4861	2532
Обеспеченность населения субъекта расходами бюджета на социальные услуги (ОНСУ)	1489	808
Обеспеченность населения субъекта расходами бюджета непосредственно в сфере социальной защиты и социального обеспечения (ОНСС)	1227	644
Обеспеченность населения субъекта расходами бюджета на образовательные услуги (ОНУО)	328	160
Обеспеченность населения субъекта расходами бюджета на здравоохранение (ОНУЗ)	358	230
Обеспеченность населения субъекта расходами бюджета на физкультуру и спорт (ОНФС)	23	10
Обеспеченность населения субъекта расходами бюджета на социальную политику (ОНРСП)	267	169
Бюджетные расходы на государственное и муниципальное управление из расчета на одного жителя субъекта (РУ)	161	115

По уровню обеспеченности населения бюджетными расходами субъектов резко выделяется группа территорий, в которых данный показатель значительно выше среднего значения по рассмотренной совокупности субъектов, равного 4861 руб./чел. (больше, чем в 1,5 раза): Ханты-Мансийский, Ненецкий и Ямало-Ненецкий автономные округа, Москва,

Республика Саха (Якутия), Магаданская область, Хабаровский край, Санкт-Петербург, Тюменская область. Последние из них, Санкт-Петербург и Тюменская область, демонстрируют его превышение по сравнению со средним уровнем в совокупности примерно в 1,6 раза, остальные — более чем в 2 раза. Если же говорить обо всей изученной совокупности в целом, то лишь в 13 из 77 субъектов значение показателя обеспеченности населения бюджетными расходами субъектов вообще превышает его средний уровень в совокупности. Максимальное превышение уровня этого показателя наблюдается в Ханты-Мансийском автономном округе: здесь он превышает среднее значение примерно в 7,9 раза и равен $38\,475 \text{ руб.}/\text{чел.}$. Минимальное значение показателя в Читинской области — $925 \text{ руб.}/\text{чел.}$, что меньше среднего значения по рассматриваемой совокупности более чем в 5 раз. Разница между максимальным и минимальным значениями составляет $37\,550 \text{ руб.}/\text{чел.}$. Наглядную картину разброса значений показателя обеспеченности населения бюджетными расходами субъектов дает диаграмма (рис. 6), на которой изображены крайние и расположенные между крайними точками значения.

Второй показатель в системе оценки финансовой обеспеченности предоставления населению субъекта социальных услуг за счет бюджетных средств — показатель обеспеченности населения субъекта «собственными» бюджетными доходами субъекта (к которым, в том числе, отнесены и доходы бюджета по взаимозачетам, а также доходы целевых бюджетных фондов). Этот показатель так же, как и расходные, демонстрирует значительную межсубъектную дифференциацию, что видно на следующей (рис. 7) диаграмме (составлена аналогично диаграмме на рис. 6).

Уже по выборочно представленным на диаграмме значениям показателя обеспеченности населения субъекта «собственными» бюджетными доходами субъекта федерации заметно следующее: вся совокупность субъектов очевидно делится на три группы:

1. **«Высокообеспеченные» субъекты.** Эта группа в исследованной совокупности состоит всего из восьми субъектов: Ханты-Мансийский, Ненецкий и Ямало-Ненецкий автономные округа, Москва, Республика Саха (Якутия), Магаданская область, Хабаровский край, Санкт-Петербург. Обеспеченность их населения «собственными» средствами бюджета субъекта федерации значительно (в 2 раза и более) превышает «нормальный» средний (средняя арифметическая) уровень (равный $3976 \text{ руб.}/\text{чел.}$) и предположительно позволяет в наилучшей степени, по сравнению с остальными субъектами, обеспечить предоставление населению социальных услуг за счет бюджета. Единственным отрицательным моментом в данном случае будет являться то, что, возможно, в них предоставление населению социальных услуг будет обходиться в среднем дороже, чем в остальных субъектах.

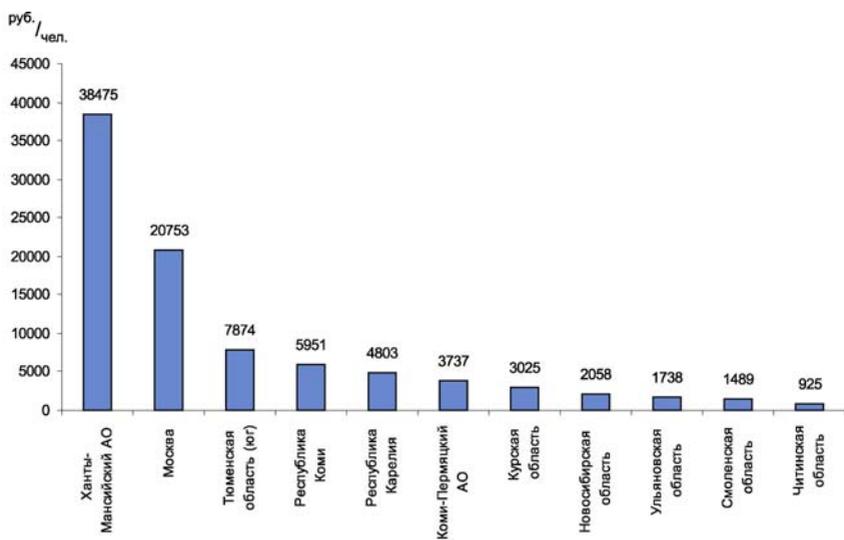


Рис. 6. Общая обеспеченность населения расходами бюджета субъекта

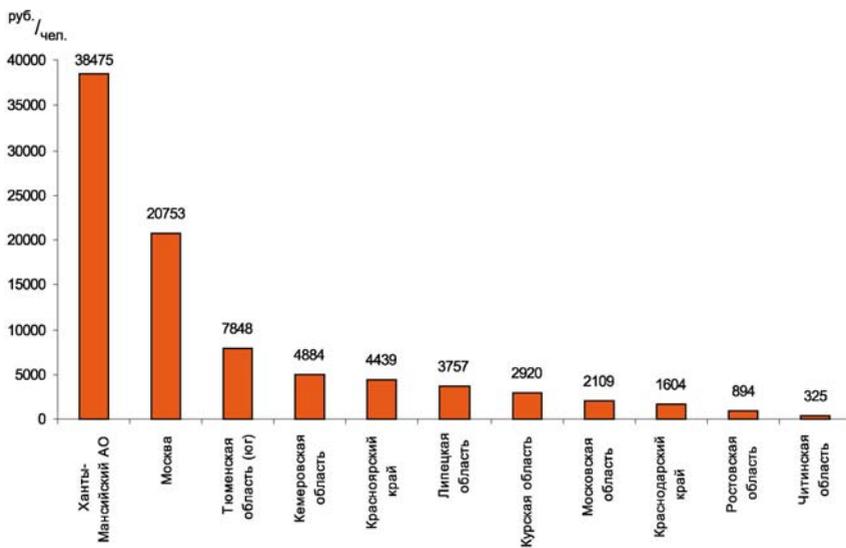


Рис. 7. Общая обеспеченность населения «собственными» доходами бюджета субъекта

2. **«Среднеобеспеченные» субъекты.** В эту группу входят 10 регионов, уровень средней обеспеченности которых «собственными» бюджетными доходами варьируется от 90 до 200 % от средней обеспеченности по РФ: Тюменская, Кемеровская, Липецкая, Пермская и Вологодская области, республики Коми, Карелия, Башкортостан и Татарстан, Красноярский край. Они находятся в менее благополучной ситуации, чем предыдущие восемь субъектов, но в гораздо лучшей, чем остальные.

3. **«Слабообеспеченные» субъекты.** К ним относятся субъекты, которые обеспечены «собственными» бюджетными доходами менее чем на 90 % от среднего по совокупности значения этого показателя. Таковых в рассматриваемой совокупности из 77 субъектов федерации подавляющее большинство — 59 субъектов. Из этого можно сделать два вывода. Во-первых, налогооблагаемая база в этих субъектах федерации весьма незначительна. Во-вторых, распределение собираемых на их территории налогов просто не позволяет в достаточной мере обеспечить государственные бюджеты этих субъектов «собственными средствами», а собранные на их территории в федеральный бюджет налоги и сборы возвращаются (по крайней мере, частично) в бюджет субъекта. Возможно влияние обеих причин сразу.

В последней группе, помимо того, можно выделить ряд субъектов, которые являются чрезвычайно слабо обеспеченными по сравнению с остальными. Эти субъекты могут быть названы «проблемными» (та же Читинская область, например).

Ситуацию с другими показателями, характеризующими обеспеченность населения субъекта федерации расходами бюджета субъекта на социальные услуги, описывают представленные ниже таблицы, которые позволяют оценить межсубъектную вариацию значений бюджетных показателей расходной обеспеченности потребностей населения субъектов в социальных услугах.

Восемь субъектов, сгруппированных в **табл. 4**, по своему составу ненамного отличаются от группы субъектов федерации, имеющих наибольшую обеспеченность населения бюджетными расходами субъекта **ОНРБ**. Единственное исключение — появление в их числе Республики Калмыкия. По показателю **ОНРБ** Калмыкия занимает 17-е место, однако здесь она входит в восьмерку лидеров. Это объясняется тем, что значительная часть получаемых ею бюджетных доходов поглощается именно расходами в сфере обеспечения социальных услуг населению ($кп_{pcy} = 0,739$, $КП_{pcy} = 1,087$), у остальных субъектов в группе расходы на перечисленные выше социальные услуги поглощают менее 50 % их бюджетных доходов. Наименьшими во всей рассмотренной совокупности субъектов федерации показатели $кп_{pcy}$ и $КП_{pcy}$ являются в Ханты-Мансийском автономном округе ($кп_{pcy} = КП_{pcy} = 0,096$), при этом округ находится в восьмерке лидеров по обеспеченности населения социальными услугами за счет средств субъекта федерации.

Таблица 4

**Субъекты федерации, в которых значение показателя
бюджетной обеспеченности населения социальными услугами
превышает среднее по совокупности более чем в 2 раза**

Субъект РФ	Обеспеченность населения субъекта расходами бюджета на социальные услуги (ОНСУ), руб./чел.
Среднее значение по выборке	1489
Ненецкий АО	10647
Ямало-Ненецкий АО	10259
Москва	9854
Республика Саха (Якутия)	7135
Санкт-Петербург	5146
Ханты-Мансийский АО	3704
Республика Калмыкия	3354
Магаданская область	3104

Остальные субъекты по показателю **ОНСУ** могут быть сгруппированы следующим образом (табл. 5).

Таблица 5

**Группировка субъектов федерации, в которых значение показателя
бюджетной обеспеченности населения социальными услугами
не превышает среднее по совокупности более чем в 2 раза**

№ группы	Группа по значению показателя, руб./чел.	Количество субъектов федерации в группе
1	519 и меньше	16
2	520–748	18
3	749–976	15
4	977–1205	6
5	1206–1433	3
6	1434–1662	5
7	1663–1891	3
8	1892–2119	1
9	2120–2348	1
10	Больше 2348	1

По обеспеченности населения субъекта расходами бюджета непосредственно в сфере социальной защиты и социального обеспечения (расходы бюджета субъекта по разделам «ЖКХ», «Образование», «Здравоохранение и физическая культура», «Культура, искусство и кинематография», «Социальная политика») ситуация ненамного отличается (табл. 6).

Таблица 6

Субъекты федерации, в которых значение показателя бюджетной обеспеченности населения услугами непосредственно в сфере соцзащиты и соцобеспечения превышает среднее по совокупности более чем в 2 раза

Субъект РФ	Бюджетная обеспеченность населения услугами непосредственно в сфере соцзащиты и соцобеспечения (ОНСС), руб./чел.
Среднее значение по выборке	1227
Ненецкий АО	9686
Москва	8578
Ямало-Ненецкий АО	8453
Республика Саха (Якутия)	6021
Санкт-Петербург	4263
Республика Калмыкия	3092
Магаданская область	2897
Ханты-Мансийский АО	2497

По показателю **ОНСС** лидирующие позиции занимают те же субъекты федерации, которые лидируют по показателю **ОНСУ**. Группировка остальных субъектов по показателю **ОНСС** представлена в табл. 7.

Таблица 7

Группировка субъектов федерации, в которых значение показателя бюджетной обеспеченности населения услугами непосредственно в сфере соцзащиты и соцобеспечения не превышает среднее по совокупности более чем в 2 раза

№ группы	Группа по значению показателя, руб./чел.	Количество субъектов федерации в группе
1	426 и меньше	17
2	427–617	13
3	618–809	8
4	810–1000	10
5	1001–1191	3
6	1192–1383	4
7	1384–1574	3
8	1575–1766	2
9	1767–1957	0
10	Больше 1957	1

Поведение остальных рассчитанных расходных показателей (**ОНОУ**, **ОНУЗ**, **ОНФС**, **ОНРСП**) в целом аналогично тому, которое характерно для рассмотренных выше.

Показатели, сгруппированные в табл. 2, характеризуют прежде всего структуру бюджетных расходов и обеспеченность бюджетных расходов доходами (в том числе и собственными) субъектов федерации. Их главная задача — помочь проанализировать вариацию показателей

табл. 1. Кроме того, они служат исходным пунктом для исчисления интегрированного показателя $I_{об}$, а также отчасти — для объяснения и интерпретации значений $I_{об}$. По величине индекса $I_{об}$ относительного благополучия текущей бюджетной ситуации все субъекты федерации могут быть сгруппированы следующим образом (**табл. 8–10, рис. 8**).

Таблица 8

**Группировка субъектов федерации
по интегрированному показателю относительного благополучия
текущей бюджетной ситуации ($I_{об}$)**

№ группы	Группа по значению показателя	Количество субъектов федерации в группе
1	1,000 и больше	4
2	от 0,100 до 0,999	10
3	от 0 до 0,099	5
4	от -0,259 до 0	21
5	от -0,515 до -0,260	15
6	от -0,772 до -0,516	12
7	от -1,029 до -0,773	5
8	от -1,286 до -1,030	2
9	от -1,543 до -1,287	1
10	-1,544 и меньше	2

Таблица 9

**Субъекты Российской Федерации с положительными значениями
показателя относительного благополучия
текущей бюджетной ситуации**

№ (место)	Субъект РФ	Показатель относительного благополучия текущей бюджетной ситуации ($I_{об}$)
1	Ненецкий АО	2,748
2	Ханты-Мансийский АО	1,329
3	Республика Саха (Якутия)	1,118
4	Ямало-Ненецкий АО	1,000
5	Магаданская область	0,783
6	Хабаровский край	0,644
7	Москва	0,468
8	Санкт-Петербург	0,415
9	Республика Коми	0,250
10	Тюменская область (юг)	0,232
11	Республика Татарстан	0,221
12	Вологодская область	0,196
13	Кемеровская область	0,180
14	Красноярский край	0,136
15	Республика Карелия	0,089
16	Липецкая область	0,070
17	Республика Башкортостан	0,035
18	Пермская область	0,034
19	Сахалинская область	0,033

Номера групп характеризуют собой общие рейтинги текущей бюджетной обеспеченности субъекта. С седьмой по десятую группы интервалы равные.

Как видно из табл. 8, только 19 субъектов рассмотренной совокупности из 77 субъектов федерации относятся к первым трем группам ($I_{об} > 0$, см. табл. 9). Соответственно остальные субъекты федерации в той или иной степени проблемны в плане обеспеченности бюджетными средствами предоставления населению минимального стандарта социальных услуг ($I_{об} < 0$, табл. 10).

Таблица 10

Субъекты Российской Федерации с отрицательными значениями показателя относительного благополучия текущей бюджетной ситуации

№ (мес-то)	Субъект РФ	Показатель относительного благополучия текущей бюджетной ситуации ($I_{об}$)
20	Республика Удмуртская	-0,003
21	Мурманская область	-0,018
22	Оренбургская область	-0,066
23	Томская область	-0,068
24	Курская область	-0,104
25	Самарская область	-0,104
26	Свердловская область	-0,112
27	Ленинградская область	-0,126
28	Московская область	-0,151
29	Иркутская область	-0,168
30	Ярославская область	-0,180
31	Орловская область	-0,188
32	Приморский край	-0,199
33	Челябинская область	-0,207
34	Республика Калмыкия	-0,208
35	Белгородская область	-0,217
36	Республика Хакасия	-0,222
37	Калининградская область	-0,230
38	Нижегородская область	-0,252
39	Волгоградская область	-0,252
40	Краснодарский край	-0,259
41	Новосибирская область	-0,275
42	Новгородская область	-0,286
43	Астраханская область	-0,343
44	Ставропольский край	-0,348
45	Саратовская область	-0,349
46	Ростовская область	-0,364
47	Калужская область	-0,373
48	Псковская область	-0,418
49	Тульская область	-0,425
50	Омская область	-0,431
51	Республика Бурятия	-0,462

№ (место)	Субъект РФ	Показатель относительного благополучия текущей бюджетной ситуации ($I_{об}$)
52	Смоленская область	-0,470
53	Республика Мордовия	-0,473
54	Амурская область	-0,496
55	Архангельская область	-0,512
56	Тамбовская область	-0,527
57	Курганская область	-0,540
58	Рязанская область	-0,586
59	Костромская область	-0,603
60	Кировская область	-0,608
61	Республика Адыгея	-0,643
62	Ульяновская область	-0,648
63	Владимирская область	-0,685
64	Республика Кабардино-Балкарская	-0,688
65	Еврейская автономная область	-0,723
66	Тверская область	-0,730
67	Воронежская область	-0,736
68	Республика Чувашская	-0,776
69	Республика Марий Эл	-0,790
70	Пензенская область	-0,968
71	Алтайский край	-0,969
72	Ивановская область	-0,969
73	Брянская область	-1,085
74	Читинская область	-1,110
75	Республика Дагестан	-1,361
76	Республика Алтай	-1,601
77	Коми-Пермьяцкий АО	-1,801

Больше половины субъектов, представленных в табл. 10, для которых, согласно результатам расчетов, значение $I_{об}$ меньше -0,200, вероятно, в значительной степени нуждаются в коррекции текущей бюджетной ситуации, поскольку, в соответствии с тем, какие значения для них принимает индекс относительного бюджетного благополучия, их система государственных финансов не в состоянии обеспечить населению усредненный по совокупности рассматриваемых субъектов норматив предоставления социальных услуг.

Остается указать только на некоторые особенности показателя $I_{об}$. Его значение в достаточной мере зависит от того, насколько значение показателей бюджетной обеспеченности населения в данном субъекте федерации отлично от усредненного значения. Поэтому при анализе получившихся значений $I_{об}$ необходимо пользоваться показателями табл. 1 и 2, а также значениями показателя среднедушевых денежных доходов населения субъекта в месяц. Между последним и индексом относительного благополучия существующей бюджетной ситуации имеется заметная положительная связь (коэффициент корреляции между

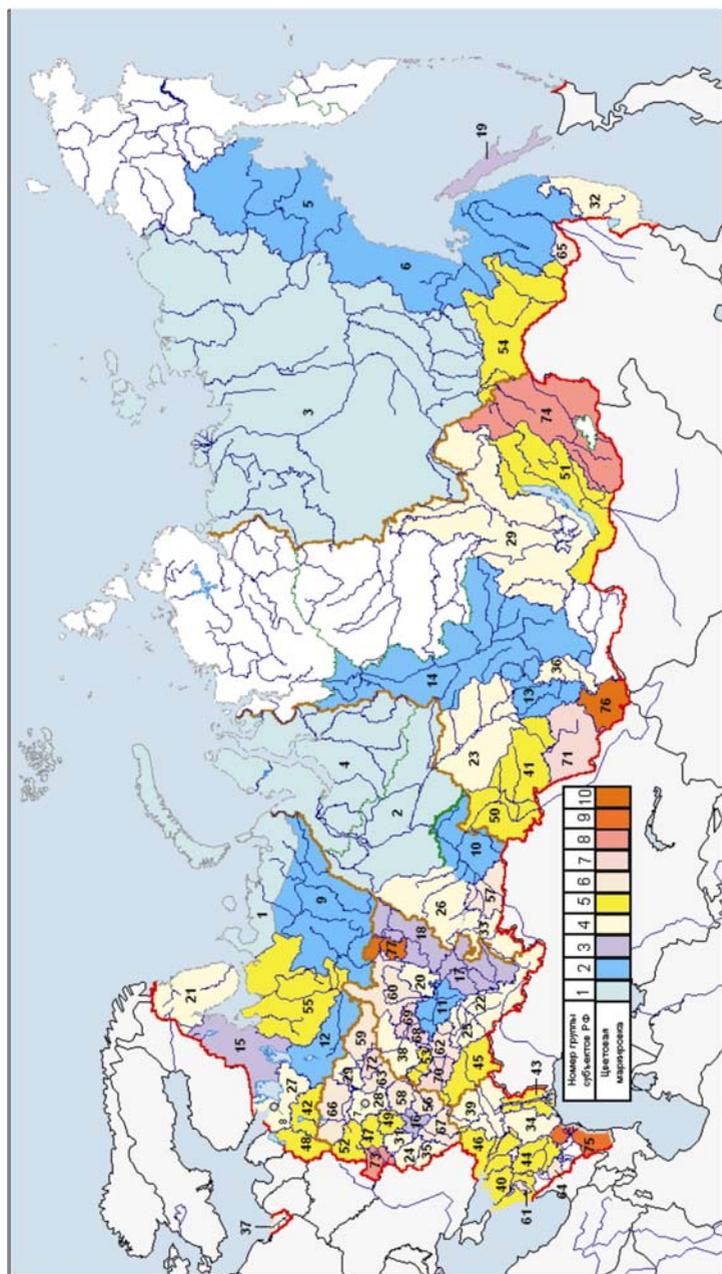


Рис. 8. Дифференциация субъектов Российской Федерации по показателю относительного благополучия текущей бюджетной ситуации (номера групп и субъектов по табл. 8–10)

ними, рассчитанный на основе данных по совокупности из 77 субъектов федерации, составляет 0,616). Если же исключить пять аномально высоких значений $I_{об}$, соответствующих Ненецкому автономному округу, республикам Калмыкия и Бурятия, Магаданской, Сахалинской и Амурской областям, Еврейской автономной области, то значение коэффициента корреляции «улучшится» до 0,678.

Значения показателей $I_{об}$ для перечисленных субъектов не случайно названы аномальными. Для первого характерно наличие субсидирующих расходы бюджета округа федеральных трансфертов из Федерального фонда поддержки регионов и невысокий для первой группы субъектов уровень среднедушевых доходов населения в месяц ($2997 \text{ руб.}/\text{чел.}$ при $6572 \text{ руб.}/\text{чел.}$ для входящего в ту же группу Ханты-Мансийского автономного округа) и одновременно зафиксированный в местном бюджете на 2000 г. весьма высокий относительно количества проживающего на территории округа населения уровень расходов и доходов, обуславливающий высокий уровень бюджетной обеспеченности населения субъекта. Данные обстоятельства в процессе расчета $I_{об}$ оказывают сильное воздействие на его повышение.

В Республике Калмыкия расходы и доходы бюджета субъекта на 2000 г. ощутимо превышают в среднем характерные для той группы субъектов, к которой он относится в соответствии со значением $I_{об}$. В то же время размер среднедушевых доходов населения, проживающего на ее территории, значительно ниже среднедушевых доходов населения в других субъектах группы ($956 \text{ руб.}/\text{чел.}$ при среднем значении в группе $1698 \text{ руб.}/\text{чел.}$). Кроме того, $K_{оснд}$ для Республики Калмыкия равен 0,680, что значительно ниже значения этого показателя для остальных субъектов в группе и свидетельствует о невысокой доле собственных доходов бюджета субъекта в обеспеченности населения субъекта бюджетными доходами, даже несмотря на то, что Калмыкия — это республика и, следовательно, пропорции распределения собираемых на ее территории доходов более выгодны для нее по сравнению с субъектами федерации, принадлежащими к другим видам. Помимо всего прочего, в Республике Калмыкия проживает небольшое по сравнению с субъектами, входящими в ту же, что и она, группу, количество населения (314,3 тыс. чел. на 1 января 2001 г. при среднем значении в группе 2241,3 тыс. чел.). Аналогично обстоят дела и в Республике Бурятия, Магаданской, Сахалинской и Амурской областях, Еврейской автономной области. Их значения $K_{оснд}$ равны соответственно 0,330, 0,667, 0,495, 0,337 и 0,159, что резко выделяет их по сравнению с другими субъектами, относящимися к одной с ними группе по показателю $I_{об}$.

Хотя сконструированный показатель $I_{об}$ — индекс относительного благополучия текущей бюджетной ситуации — и отражает комплексно ситуацию в сфере государственных финансов, однако может потребоваться анализ показателей, характеризующих какую-либо одну сторону

государственных финансовых ресурсов на территории субъекта федерации.

Обеспеченность бюджетных расходов доходами бюджета всегда остается наиболее серьезной проблемой. Для бюджета субъекта федерации она дополняется еще одним аспектом — обеспеченность расходов бюджета за счет собственных доходных статей. Поэтому имеет смысл отдельно оценить эту составляющую бюджетной обеспеченности региона на основе отдельного формализованного показателя. Совместный анализ $I_{об}$ и показателя, характеризующего только обеспеченность регионального бюджета собственными доходами, позволит оценить, насколько динамика первого определяется уровнем собственной доходности бюджета, а насколько — иными факторами, учитываемыми при расчете $I_{об}$ (в частности, отличием от средних значений показателей бюджетной обеспеченности по совокупности). Сопоставив полученные результаты с показателями, характеризующими величину производства **ВРП** на территории субъектов федерации, можно проследить зависимость между бюджетной ситуацией и состоянием экономики региона, которая хотя и считается явной, но, тем не менее, должна быть оценена и для наших показателей интегрированных бюджетной обеспеченности.

Определим форму показателя, оценивающего межсубъектную дифференциацию по уровню собственных бюджетных доходов. Во-первых, он должен определяться на основе относительных показателей, поскольку для нас имеет значение именно уровень обеспеченности собственными доходами, т. е. доля, а не их абсолютная величина, и во-вторых, поскольку оценивается именно дифференциация, он должен учитывать некий эталон сравнения. В качестве такого относительного показателя используем показатель обеспеченности расходов бюджета «собственными» бюджетными доходами субъекта федерации **ОРСД**, а в качестве его эталонного значения возьмем усредненное (медианное) значение этого показателя (медианное — дабы исключить влияние наиболее низких значений показателя в исследованной совокупности из 77 субъектов), равное 81,7 %. Теперь, разделив значения **ОРСД**, соответствующие различным субъектам Российской Федерации в исследованной совокупности из 77 субъектов, на его эталонное значение, оценим уровень дифференциации по обеспеченности расходов бюджета субъектов «собственными» бюджетными доходами, а затем сопоставим эти значения со значениями показателя $I_{об}$ и с показателем дифференциации субъектов Российской Федерации по производству **ВРП** на душу населения (рассчитан аналогично показателю уровня дифференциации субъектов по обеспеченности расходов бюджета субъектов «собственными» бюджетными доходами). Результаты представлены в **табл. 11**.

Таблица 11

**Дифференциация субъектов Российской Федерации
по доходной обеспеченности бюджетов, производству ВРП
и относительному благополучию текущей бюджетной ситуации**

№ п/п	Субъект РФ	Коэффициент межрегиональной дифференциации доходной обеспеченности бюджета	Коэффициент дифференциации субъектов РФ по производству ВРП на душу населения	Показатель относительного благополучия текущей бюджетной ситуации
1	Республика Коми	1,24	2,40	0,250
2	Саратовская область	1,23	0,96	-0,349
3	Вологодская область	1,22	1,92	0,196
4	Москва	1,22	4,23	0,468
5	Нижегородская область	1,22	1,22	-0,252
6	Республика Башкортостан	1,22	1,48	0,035
7	Самарская область	1,22	1,97	-0,104
8	Челябинская область	1,22	1,23	-0,207
9	Санкт-Петербург	1,22	1,86	0,415
10	Свердловская область	1,22	1,44	-0,112
11	Пермская область	1,21	1,80	0,034
12	Липецкая область	1,20	1,38	0,070
13	Ленинградская оласть	1,19	1,37	-0,126
14	Курская область	1,18	1,04	-0,104
15	Белгородская область	1,18	1,23	-0,217
16	Республика Татарстан	1,17	1,75	0,221
17	Ярославская область	1,17	1,43	-0,180
18	Московская область	1,17	1,32	-0,151
19	Республика Саха (Якутия)	1,14	3,50	1,118
20	Красноярский край	1,14	2,18	0,136
21	Мурманская область	1,11	2,31	-0,018
22	Республика Удмуртская	1,11	1,23	-0,003
23	Краснодарский край	1,06	1,16	-0,259
24	Тульская область	1,05	0,94	-0,425
25	Волгоградская область	1,04	1,00	-0,252
26	Иркутская область	1,02	1,63	-0,168
27	Хабаровский край	1,01	1,76	0,644
28	Республика Карелия	0,99	1,43	0,089
29	Омская область	0,98	1,01	-0,431
30	Новосибирская область	0,98	1,14	-0,275
31	Калининградская область	0,96	0,91	-0,230
32	Томская область	0,96	1,56	-0,068
33	Республика Хакасия	0,95	1,32	-0,222
34	Астраханская область	0,94	1,00	-0,343
35	Ставропольский край	0,94	0,87	-0,348
36	Кировская область	0,93	0,96	-0,608
37	Кемеровская область	0,93	1,24	0,180
38	Оренбургская область	0,89	1,36	-0,066
39	Калужская область	0,87	0,86	-0,373
40	Новгородская область	0,87	1,21	-0,286
41	Республика Калмыкия	0,83	0,36	-0,208
42	Республика Мордовия	0,81	0,81	-0,473
43	Приморский край	0,80	1,35	-0,199
44	Ростовская область	0,80	0,85	-0,364
45	Рязанская область	0,79	0,95	-0,586
46	Смоленская область	0,78	1,03	-0,470
47	Магаданская область	0,75	2,56	0,783
48	Архангельская область	0,74	0,71	-0,512
49	Курганская область	0,74	0,75	-0,540
50	Ульяновская область	0,73	0,95	-0,648

№ п/п	Субъект РФ	Коэффициент межрегиональной дифференциации доходной обеспеченности бюджета	Коэффициент дифференциации субъектов РФ по производству ВРП на душу населения	Показатель относительного благополучия текущей бюджетной ситуации
51	Владимирская область	0,70	0,86	-0,685
52	Воронежская область	0,70	0,89	-0,736
53	Орловская область	0,68	1,07	-0,188
54	Тамбовская область	0,68	0,76	-0,527
55	Республика Марий Эл	0,65	0,74	-0,790
56	Псковская область	0,64	0,78	-0,418
57	Костромская область	0,64	0,98	-0,603
58	Сахалинская область	0,59	2,54	0,033
59	Республика Адыгея	0,58	0,61	-0,643
60	Тверская область	0,57	0,94	-0,730
61	Республика Чувашская	0,53	0,72	-0,776
62	Пензенская область	0,47	0,69	-0,968
63	Читинская область	0,43	0,41	-1,110
64	Амурская область	0,41	1,22	-0,496
65	Ивановская область	0,41	0,56	-0,969
66	Республика Кабардино-Балкарская	0,40	0,72	-0,688
67	Брянская область	0,40	0,69	-1,085
68	Республика Бурятия	0,39	0,94	-0,462
69	Алтайский край	0,26	0,70	-0,969
70	Еврейская автономная область	0,19	0,66	-0,723
71	Республика Дагестан	0,16	0,32	-1,361
72	Республика Алтай	0,13	0,67	-1,601

Из рассмотренной совокупности субъектов в табл. 11 отсутствуют те, для которых не рассчитывается показатель ВРП (автономные округа), а также Тюменская область, для которой значение коэффициента дифференциации субъектов Российской Федерации по производству ВРП на душу населения (с учетом автономных округов) очень высокое (14,09). Все субъекты в таблице проранжированы по коэффициенту межрегиональной дифференциации доходной обеспеченности бюджета.

Уровень межсубъектной дифференциации, иллюстрируемой данным показателем, определяется различными факторами.

Несомненно, доходность бюджета территории напрямую зависит от объема налогооблагаемой базы региона, что заставляет говорить о наличии прямой и весьма значимой зависимости между коэффициентом дифференциации субъектов Российской Федерации по производству ВРП на душу населения и коэффициентом межрегиональной дифференциации доходной обеспеченности бюджета: наибольшим значениям первого должны соответствовать наибольшие значения второго. Самым наглядным образом отраженное в табл. 11 соответствие между этими двумя показателями можно проиллюстрировать графически с помощью лепестковых диаграмм (рис. 9–11).

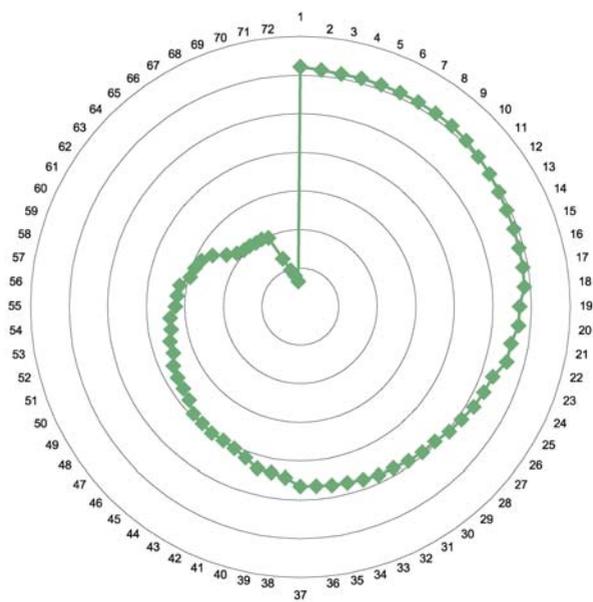


Рис. 9. Распределение субъектов федерации по значениям коэффициента межрегиональной дифференциации доходной обеспеченности бюджета (по данным за 2000 г.)

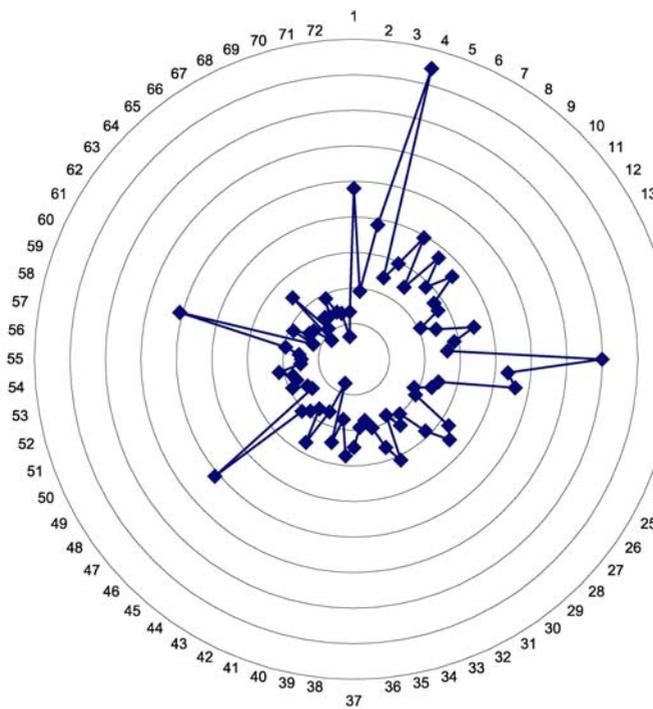


Рис. 10. Распределение субъектов федерации по значениям коэффициента дифференциации субъектов по производству ВРП на душу населения (по данным за 2000 г.)

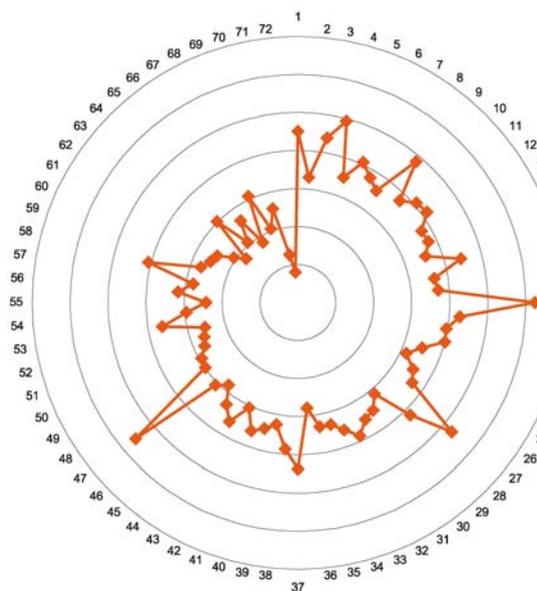


Рис. 11. Распределение субъектов федерации по значениям показателя относительного благополучия текущей бюджетной ситуации I_{rel} (по данным за 2000 г.)

Первая диаграмма (**рис. 9**) описывает межсубъектную дифференциацию по показателю межрегиональной дифференциации доходной обеспеченности бюджета «собственными» доходами. На **рис. 9** все субъекты ранжированы по данному показателю, номера соответствуют приведенным в **табл. 11**. Вся диаграмма представляет собой спираль, резко скручивающуюся к центру, где находится наименьшее значение показателя. Это дает представление об очевидной и значительной диспропорции в состоянии доходов бюджетов субъектов: все наибольшие значения показателя сосредоточены в правой части диаграммы. Различие между наибольшим и наименьшим значениями показателя, изображенными на диаграмме, составляет более 9 раз. Для 45 субъектов из 72, отраженных на диаграмме, значение показателя меньше единицы, т. е. обеспеченность расходов бюджета «собственными» бюджетными доходами меньше усредненного (медианного) значения. Отчасти это объяснимо различиями в объеме налогооблагаемой базы на территории регионов.

Видно, что, за исключением некоторых аномальных значений (соответствующих Магаданской и Сахалинской областям — № 47, 58), картины распределения субъектов схожи по значениям коэффициента межрегиональной дифференциации доходной обеспеченности бюджета и по значениям коэффициента дифференциации субъектов по производству **ВРП** на душу населения (**рис. 10**).

Также весьма сходно поведение коэффициента межрегиональной дифференциации доходной обеспеченности бюджета и показателя относительного благополучия текущей бюджетной ситуации $I_{об}$ (**рис. 11**). Характерное исключение, опять же, составляют Магаданская и Сахалинская области (№ 47, 58).

Коэффициент корреляции между рядами значений коэффициента межрегиональной дифференциации доходной обеспеченности бюджета и $I_{об}$ составляет 0,740. Можно сказать, что при расчете $I_{об}$ значение показателя обеспеченности бюджета субъекта «собственными» доходами играет значительную роль.

Зависимость между объемом доходов, получаемых бюджетом субъекта за счет собственных доходных источников, и производством **ВРП** на душу населения в регионе очевидна. Но насколько значительной она является? Можем попытаться оценить ее при помощи имеющихся показателей. Коэффициент корреляции между значениями коэффициента межрегиональной дифференциации доходной обеспеченности бюджета и коэффициента дифференциации субъектов по производству **ВРП** на душу населения составляет 0,541. Это говорит о заметной положительной связи между показателями. Однако, судя по тому, что значение коэффициента корреляции едва превышает 0,5, можно сделать вывод о наличии, как минимум, еще одного серьезного фактора, влияющего на объем «собственных» бюджетных доходов субъекта. Этот фактор, как представляется,— модель управления финансовыми

ресурсами и финансовыми потоками на территории субъекта, а также (хотя и в меньшей степени) реализуемый на территории региона подход к управлению социально-экономическим развитием. В комплексе эти составляющие определяют эффективность системы регионального управления. Из рассмотренных выше данных логично вытекает следующий вопрос: почему в Магаданской и Сахалинской областях, столь разительно отличающихся от своих ближайших соседей, Хабаровского и Приморского краев, по значению коэффициента дифференциации субъектов по производству ВРП на душу населения в большую сторону, тем не менее значения коэффициента межрегиональной дифференциации доходной обеспеченности бюджета ощутимо ниже, чем в Хабаровском и Приморском краях? На основе рассмотренных данных нельзя сказать, что эти регионы значительно беднее. Напрашивается вывод: существующая на территории данных областей модель управления не позволяет использовать даже имеющийся потенциал, не говоря уже о росте и развитии.

Приведенный пример дает основание заключить: показатель относительного благополучия текущей бюджетной ситуации $I_{об}$ и коэффициент межрегиональной дифференциации доходной обеспеченности бюджета испытывают влияние не только сложившейся на территории субъекта федерации социально-экономической ситуации, но и в значительной степени — эффективности регионального управления.

Остается одно важное замечание. Данная группировка субъектов Российской Федерации отражает ситуацию в сфере государственных финансов на их территории, обеспеченности населения средствами бюджетов субъектов, однако, хотя на основе этого можно делать в целом верные выводы о состоянии экономики и уровня жизни населения на территории субъекта, не следует эти выводы абсолютизировать.

4.2. Новая субъектная структура Российской Федерации

4.2.1. Новая территориальная структура Российской Федерации: принципы формирования и субъектный состав

Теперь на основе представленных данных необходимо произвести укрупнение ряда субъектов федерации с целью создания регионов с более стабильной бюджетной ситуацией, серьезной стартовой основой для дальнейшего социально-экономического развития, расширения и укрепления налогооблагаемой базы субъекта и, как следствие, повышения благосостояния населения и обеспеченности его социальными услугами.

Было бы логично выбрать в качестве критериев улучшения бюджетной ситуации в новообразуемом регионе следующие:

- улучшение ситуации в половине (или более) субъектов, вошедших в новый регион, при одновременном приближении к усредненным по совокупности субъектов значениям бюджетной обеспеченности (в качестве усредненных при расчете $I_{об}$ возьмем средние арифметические значения, при сравнении же показателей обеспеченности населения субъектов средствами бюджетов субъектов федерации можно использовать и медианные, которые отчасти нивелируют сильное влияние сверхвысоких значений показателей бюджетной обеспеченности в субъектах-лидерах на усредненное значение показателя при расчете по формуле средней арифметической простой);

- индекс благополучия текущей бюджетной ситуации должен быть как можно больше по своему абсолютному значению, а в идеале — как можно выше нуля.

К сожалению, в нашем распоряжении имеются данные не по всем субъектам Российской Федерации (а лишь по 77), однако представленных данных вполне достаточно для группировки субъектов. Такой вариант группировки не является окончательным. Тем не менее он вполне пригоден для разработки новой субъектной структуры федерации.

Сообразно разработанным критериям бюджетной обеспеченности и примерному учету географического критерия можно предложить следующий субъектный состав Российской Федерации (рис. 12).

1) Алтайская губерния (территория Алтайского края и Республики Алтай);

2) Амурская губерния (территория Амурской области);

3) Архангельская губерния (территория Архангельской области, включая Ненецкий автономный округ);

4) Валдайская губерния (территория Тверской, Смоленской, Брянской и Калужской областей);

5) Владимирская губерния (территория Владимирской, Ивановской, Костромской и Ярославской областей);

6) Волжская губерния (территория Пензенской, Самарской, Саратовской и Ульяновской областей);

7) Вологодская губерния (территория Вологодской области);

8) Вятско-Камская губерния (территория Кировской, Пермской областей (включая территорию Коми-Пермяцкого автономного округа), Удмуртской Республики);

9) Западно-Сибирская губерния (территория юга Тюменской области и Курганской области);

10) Иркутская губерния (территория Иркутской области, включая Усть-Ордынский Бурятский автономный округ);

11) Кабардино-Балкарская Республика;

12) Калининградская губерния (территория Калининградской области);

13) Камчатская губерния (территория Камчатской области, включая Корякский автономный округ);

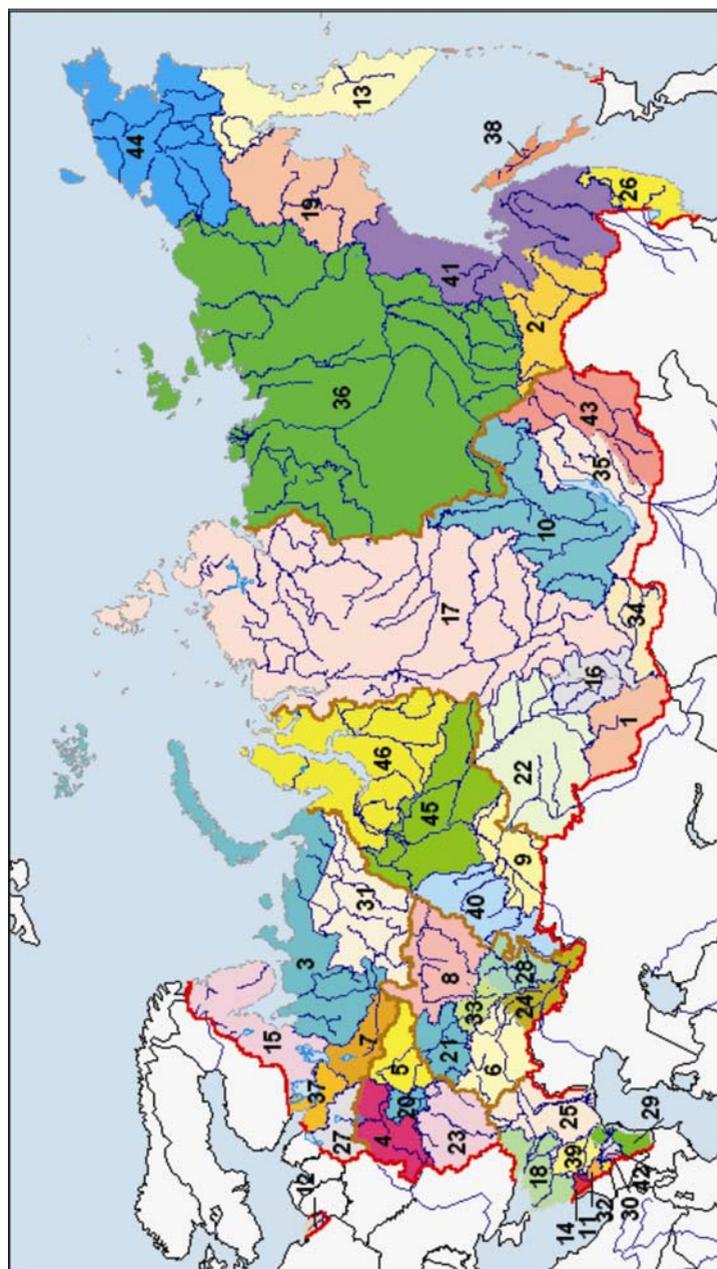


Рис. 12. Новая федеративная структура Российской Федерации.
Авторская модель нового российского федерализма

- 14) Карачаево-Черкесская Республика;
- 15) Карельская губерния (территория Мурманской области и Республики Карелия);
- 16) Кемеровская губерния (территория Кемеровской области и Республики Хакасия);
- 17) Красноярская губерния (территория Красноярского края, включая Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Эвенкийский автономные округа);
- 18) Кубанско-Донская губерния (территория Ростовской области, Краснодарского края и Республики Адыгея);
- 19) Магаданская губерния (территория Магаданской области);
- 20) Московская губерния (территория Московской области и Москвы);
- 21) Нижегородская губерния (территория Нижегородской области, республик Мордовия, Чувашия и Марий Эл);
- 22) Обь-Иртышская губерния (территория Омской, Томской и Новосибирской областей);
- 23) Окско-Донская губерния (территория Липецкой, Воронежской, Тамбовской, Белгородской, Орловской, Курской, Рязанской и Тульской областей);
- 24) Оренбургская губерния (территория Оренбургской области);
- 25) Прикаспийская губерния (территория Республики Калмыкия, Астраханской и Волгоградской областей);
- 26) Приморская губерния (территория Приморского края);
- 27) Псковско-Новгородская губерния (территория Псковской и Новгородской областей);
- 28) Республика Башкортостан;
- 29) Республика Дагестан;
- 30) Республика Ингушетия;
- 31) Печорская губерния (территория Республики Коми);
- 32) Республика Северная Осетия (Алания);
- 33) Республика Татарстан;
- 34) Республика Тыва;
- 35) Республика Бурятия;
- 36) Республика Саха (Якутия);
- 37) Санкт-Петербургская губерния (территория Ленинградской области и Санкт-Петербурга);
- 38) Сахалинская губерния (территория Сахалинской области);
- 39) Ставропольская губерния (территория Ставропольского края);
- 40) Уральская губерния (территория Свердловской и Челябинской областей);

41) Хабаровская губерния (территория Хабаровского края и Еврейской автономной области);

42) Чеченская Республика;

43) Читинская губерния (территория Читинской области, включая Агинский Бурятский автономный округ);

44) Чукотская губерния (территория Чукотского автономного округа);

45) Югорская губерния (территория Ханты-Мансийского автономного округа);

46) Ямальская губерния (территория Ямало-Ненецкого автономного округа).

Видно, что в проблемном с точки зрения политической и социальной безопасности регионе, включающем в себя территории северокавказских республик, ситуацию предлагается оставить в том виде, в каком она пребывает, поскольку изменения субъектного состава могут обострить существующие проблемы и выявить целый комплекс новых.

Итак, новый субъектный состав федерации включает в себя **46 субъектов**. Нужно оговориться, что перед нами не окончательный вариант, в будущем вполне реально произвести укрупнение некоторых из вышеуказанных субъектов, если это будет признано необходимым и возможным. **Однако при укрупнении субъектов необходимо соблюсти определенные правила, которые позволят избежать опасности принятия ошибочных решений.**

Во-первых, укрупнение субъектов федерации, несомненно, должно способствовать формированию новых регионов, обладающих достаточно мощной социально-экономической системой, на территории которых будут функционировать более или менее целостные хозяйственные комплексы. В силу этого регионы будут определяющим образом влиять на развитие этих комплексов как единого целого (а не пытаться управлять развитием какой-либо одной из частей народнохозяйственного комплекса, функционирующего на самом деле на территориях разных субъектов, что требует дополнительных усилий по согласованию деятельности органов государственной власти этих субъектов). Тогда станет возможной опора на собственные источники развития.

Тем не менее не следует упускать из виду следующее. Укрупнение субъектов федерации не должно порождать суперрегионов, это приведет лишь к новому витку социально-экономической дифференциации субъектов. При этом экономика наиболее мощных из них (в нынешней Тюменской области (с округами) производство ВВП на душу населения превышает аналогичный средний по России показатель в 10 раз) станет к тому же в большей степени самодостаточной, что будет вести к разрыву между их экономическими интересами и экономическими интересами остальных субъектов. То есть в регионе должны присутствовать

собственные источники развития, и вместе с тем он должен быть заинтересован в тесном экономическом взаимодействии с другими регионами федерации, являясь не только производителем собственного продукта, но и потребителем произведенного вне его границ.

Во-вторых, при объединении следует учитывать сходство экономических систем, функционирующих на объединяемых территориях, так чтобы в рамках одного субъекта можно было выделить направления экономического развития, не являющиеся разнополюсными. На каждой из объединяемых в один субъект территорий должно присутствовать некоторое количество схожих отраслей специализации, которые позволят интегрировать усилия экономики региона в рамках разработки и осуществления приоритетных направлений развития. Диверсифицированность региональной экономики не должна разобщать регион. Принципиальное различие территориальной специализации будет способствовать в основном распылению ресурсов, в результате чего выбор будет сделан, скорее всего, в пользу направления, обещающего наиболее значительную и вместе с тем максимально быструю отдачу в ущерб другим, не менее перспективным, но в долгосрочном отношении, направлениям. В основном предложенная субъектная структура федерации не нарушает обозначенных выше принципов.

В качестве не соответствующей названным принципам укрупнения субъектов ошибки укрупнения можно привести пример Тюменской области. Сюда также относятся и проекты укрупнения в единый регион Курганской, Омской и Тюменской (вместе с Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким автономными округами) областей. В результате такого укрупнения Российская Федерация получает сверхмощный субъект, обладающий, к тому же, стратегически важным экономико-географическим и геополитическим положением: он разделяет территорию России на две большие части — Запад и Восток. **Интегрированная таким образом Тюменская область станет геополитической «осью разрыва» Российской Федерации, по которой, при любом ослаблении системы российской государственности, может произойти распад России на 3–4 отдельных государства.**

Нелишним будет вспомнить сценарий американского политолога З. Бжезинского, который планировал модель разделения России на более мелкие государства именно путем игры на диспропорциях экономического развития и межрегиональных противоречиях внутри федерации. Производя политическое объединение Тюменской области, мы закладываем под развитие российского федерализма «бомбу» куда более серьезную, чем национально-территориальное деление, тем более что развитие системы нефтегазопроводов в направлении на Китай и Казахстан создаст в ближайшем будущем предпосылки для инфраструктурной независимости Тюменского макрорегиона от остальной федерации.

Кроме того, данный регион будет постоянным источником социально-экономической и политической напряженности. После образования он сразу же «распадается» на два субрегиона — «северный» и «южный» — с совершенно разными экономическими интересами в силу того, что их экономические системы совершенно различны.

В экономике Ханты-Мансийского автономного округа в силу объективных причин преобладают отрасли, имеющие сырьевую специализацию, связанную с добычей на его территории нефти (**рис. 13**).

Схожей структурой обладает экономическая система Ямало-Ненецкого автономного округа (**рис. 14**), некоторое отличие имеется лишь в отрасли специализации: для него это добыча природного газа, а не нефти, как в Ханты-Мансийском округе.

Напротив, экономика юга области имеет иную структуру (**рис. 15**). С учетом этого обстоятельства можно сказать, что производственный комплекс Тюменской области по структуре в большей степени схож с производственным комплексом Курганской области (**рис. 16**).

Помимо сходства структуры промышленности, Курганская и юг Тюменской области обладают достаточно развитым сельскохозяйственным комплексом, уникально позиционирующим их в условиях Сибири.

В этих условиях сырьевая ориентация региона, в случае включения в него еще и автономных округов, послужит сдерживающим фактором для развития иных отраслей промышленности кроме нефте-, газодобычи и переработки. Есть риск, что «южные» территории будут становиться все более и более экономически зависимыми от «северных», а эту зависимость в экономической сфере местные политические элиты постараются компенсировать усилением политического, властного влияния. Экономическая несхожесть «северных» и «южных» территорий усугубится постоянными политическими разногласиями между «северными» и «южной» политическими элитами (наследие трехсубъектной структуры Тюменской области, различность воззрений по поводу статуса области и округов и их взаимодействия, причем не только политических элит, но и «рядового» населения, вкуче с отрицательным, в основном, опытом взаимодействия). Возникновение на этом фоне в высшей степени самодостаточного и мощного в экономическом отношении региона, который будет способен в значительной мере влиять на принимаемые федерацией решения, повлечет за собой либо нарастание внутрирегионального сепаратизма, ведущего в конечном итоге к параличу региональной системы государственного управления и фактическому распаду региона, либо усугубление все большего политического и социально-экономического разрыва между ним и остальными субъектами, а также федерацией в целом.

Идея «повышения статуса» Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов соответственно до Ямальской и Югорской областей в последнее время находит широкую поддержку в политических элитах региона. Так, губернатор Ямало-Ненецкого автономного округа Ю. В. Неелов

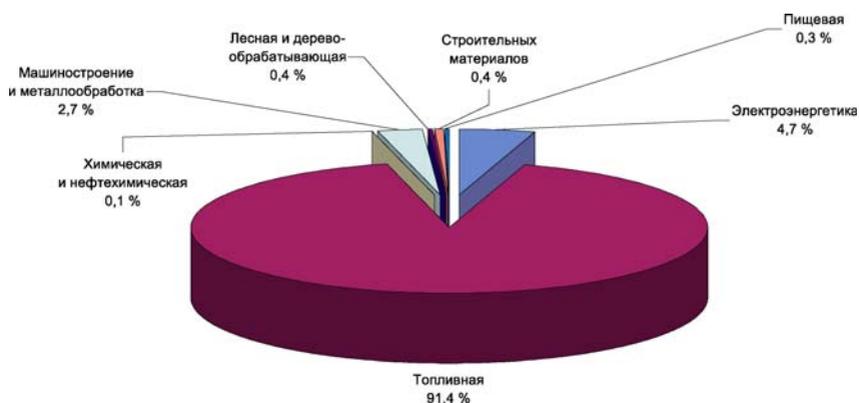


Рис. 13. Структура производства промышленной продукции предприятиями Ханты-Мансийского автономного округа в 2000 г.

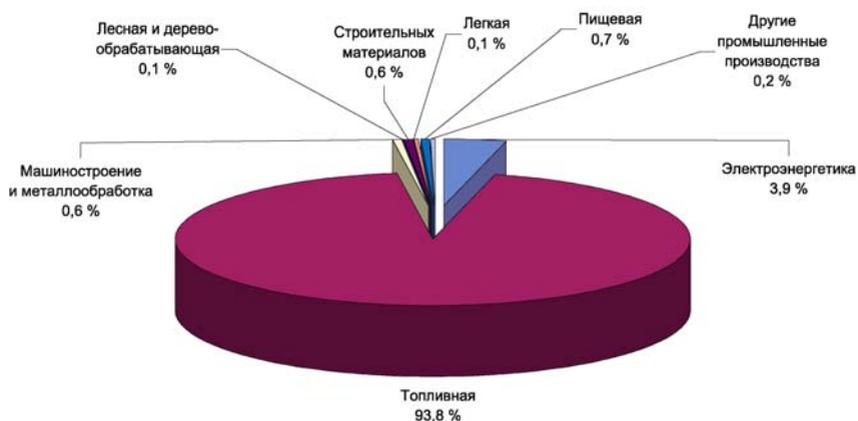


Рис. 14. Структура производства промышленной продукции предприятиями Ямало-Ненецкого автономного округа в 2000 г.

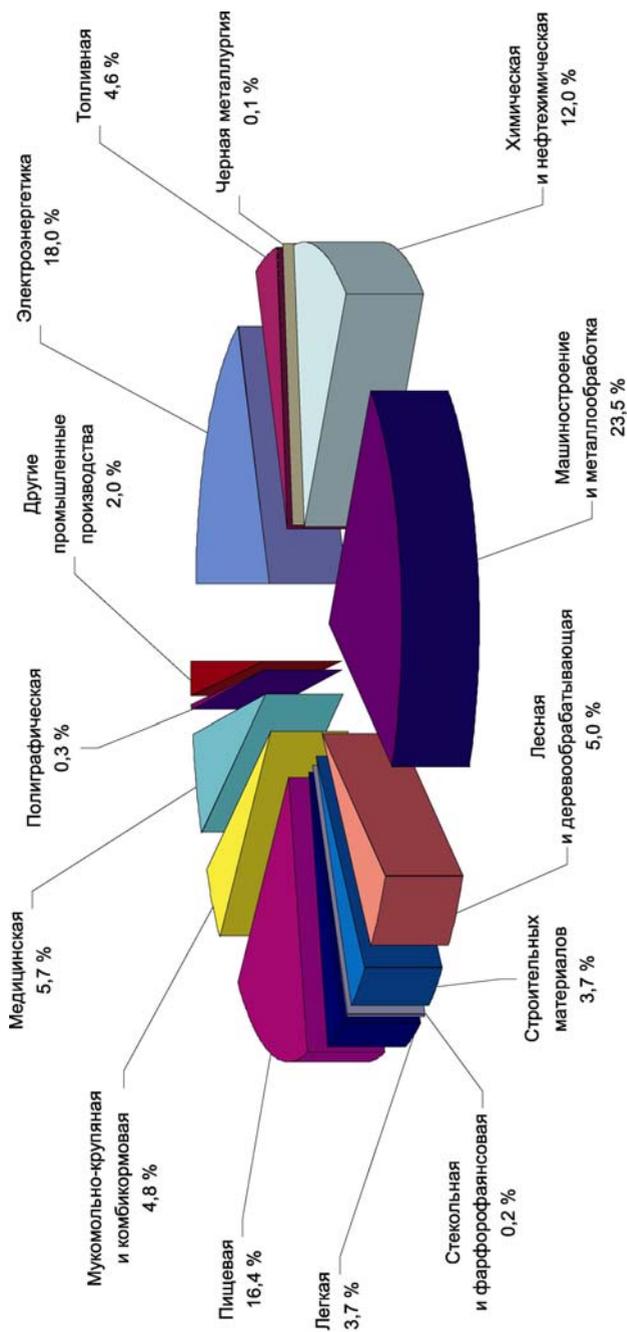


Рис. 15. Структура производства промышленной продукции предприятиями юга Томской области в 2000 г.

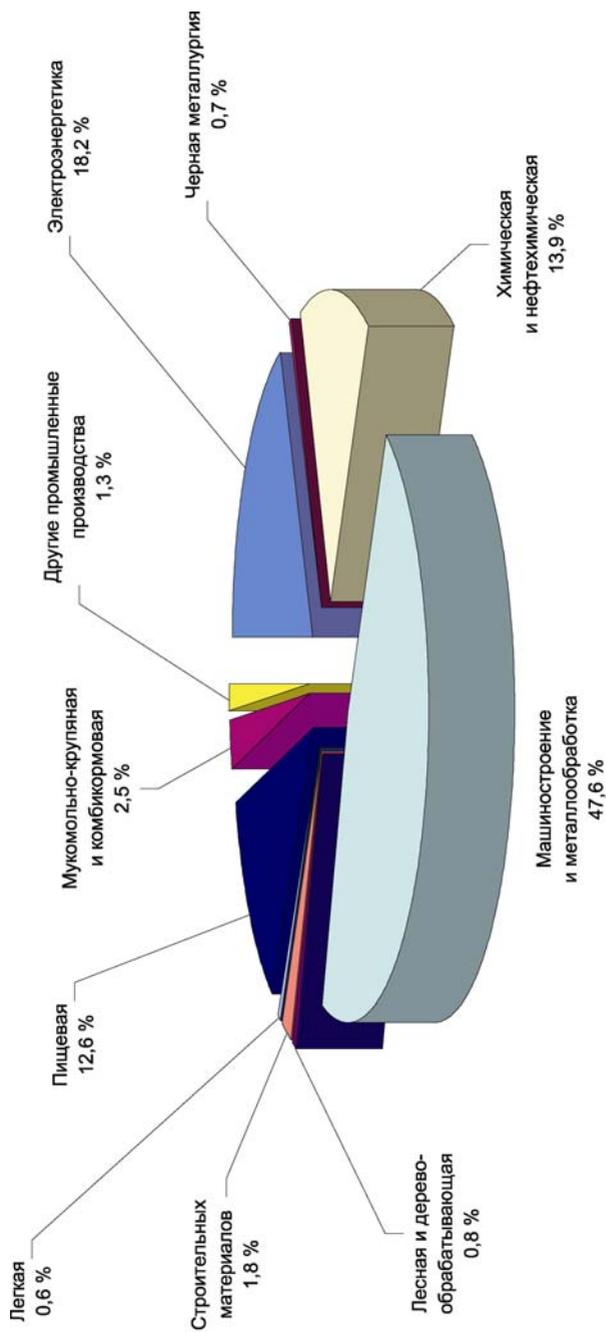


Рис. 16. Структура производства промышленной продукции предприятиями Курганской области в 2000 г.

на пресс-конференции после заседания Совета губернаторов отметил: «Если ведется сейчас активная дискуссия, что надо укрупнять субъекты, по моему мнению, нужно говорить о том, что появились самостоятельные субъекты, которые давно выросли из своего сегодняшнего статуса и готовы к его повышению. Примером этому являются Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа. России от этого будет только лучше. От того, что появятся, например, Ямальская область, Югорская область и Тюменский край, хуже не будет. Мы своей работой доказали, что округа самостоятельные, от их работы во многом зависит экономика России, и почему бы сегодня не сообщить, что мы “выросли из своих штанишек” и готовы сегодня быть по статусу областями»¹.

По мнению губернатора Ханты-Мансийского автономного округа А. В. Филипенко, идея эта (укрупнение) достаточно стара и имеет право на жизнь, но когда речь идет конкретно о Ханты-Мансийском автономном округе, здесь есть, как минимум, некоторые ошибки в постановке задачи. «Округ сегодня — это субъект федерации с населением в полтора миллиона человек, и по этому показателю он находится в тридцатке среди других субъектов. По ряду показателей, особенно экономических, рядом вообще нет никого, кто мог бы сопоставиться. В прошлом году (2002) произведено продукции на 460 млрд руб., в этом году (2003) уже будет 500 млрд руб. Для примера, как минимум на треть от нас отстает такой гигант и мегаполис, как Москва. В прошлом году (2002) предприятия, работающие на территории округа, внесли в консолидированный бюджет РФ 250 млрд руб. доходов. На фоне этого возникает вопрос — с кем и зачем нас “укрупнять”»².

Более рациональным является объединение в рамках одного субъекта федерации не Ханты-Мансийского, Ямало-Ненецкого автономных округов, Курганской, Омской и юга Тюменской областей, а, скорее, объединение в единый регион двух «южных территорий» — Курганской и юга Тюменской областей.

В целях сохранения социальной и экономической стабильности при осуществлении перегруппировки субъектов федерации и их последующего укрупнения должен, по-видимому, соблюдаться принцип неумощения доходной базы бюджетов субъектов. Финансирование мероприятий, направленных на создание условий и базы для социально-экономического развития территорий, из центрального и регионального бюджетов (путем предоставления регионам трансфертов и субсидий на разработку и реализацию целевых программ, льготное налогообложение и государственный заказ) на сегодня как за рубежом, так и у нас в стране является наиболее активным инструментом территориального

¹ Тюменские губернаторы об идее укрупнения субъектов федерации // <http://www.regions.ru>.

² Округа уже переросли свой статус,— считают губернаторы трех территорий // Директор. 2003. № 1. Февр. С. 8.

регулирования и управления развитием территорий. Поэтому **неуменьшение абсолютной суммы доходов бюджета объединенного региона является важным условием для функционирования системы государственного управления развитием территории.** Это подразумевает, как минимум, сохранение за региональными бюджетами их доходных источников и абсолютной суммы доходов (как совокупности доходов всех включаемых в новый регион — субъект федерации субъектов, до того являвшихся отдельными территориями), существовавших на момент принятия решения о перегруппировке территорий субъектов в укрупненный регион. Впоследствии, по формировании в новом регионе достаточной налоговой базы, возможно будет упорядочить финансовые права и обязанности регионов в отношении их доходных источников.

На наш взгляд, к числу принципиально ошибочных можно отнести работу Г. Л. Чудновского «Методологические основы слабоконфликтной интеграции и трансформации субъектов Российской Федерации (опыт анализа междисциплинарной проблемы)»¹. В ней автор настаивает на необходимости укрупнения субъектов в рамках Тюменской области. При этом не проводится оценка непосредственного экономического эффекта укрупнения и не делается попытки исследовать модель федеративных отношений, в рамках которой укрупнение производится. Таким образом, построения Г. Л. Чудновского фактически «повисают в воздухе» и являются собой типичный пример укрупнения ради укрупнения, реформы ради реформы. О последствиях для российской государственности в целом при этом никто не задумывается.

В силу указанных выше причин проекты, предлагающие сокращение количества субъектов федерации до 20–25, являются несколько преждевременными в существующих условиях. Это порождает опасность роста конфликтности внутри новых субъектов либо конфликтности во взаимодействии федерального центра и новых сверхмощных субъектов, пекущихся о своих интересах и слабо заинтересованных в реализации интересов других таких же субъектов и федерации в целом. При укрупнении субъектов необходимо соблюсти разумный баланс между созданием территориальных образований, способных обеспечить свое собственное развитие, и потребностями развития всей федерации как единого целого, а не раздробленного на мощные квазигосударства конгломерата. Поэтому предлагаемое выделение 46 субъектов федерации представляется более приемлемым вариантом реформирования федеративной структуры.

Следует сразу сказать о том, что в рамках предлагаемой субъектной структуры предполагается сокращение количества видов субъектов федерации, а в перспективе — существование только одного вида

¹ Чудновский Г. Л. Методологические основы слабоконфликтной интеграции и трансформации субъектов Российской Федерации (опыт анализа междисциплинарной проблемы) // <http://www.sys-integro.ru>.

субъектов. Не имеет принципиального значения, как они будут называться — губернии, области, края или как-то иначе. Важной особенностью статуса субъекта должна стать, **во-первых**, его однотипность, и, **во-вторых**, основной принцип формирования субъектной структуры — **территориальный**, — основанный не на автономии национальностей и этническом сепаратизме в рамках многонационального народа России, а на схожести исторической традиции региона, социально-экономических интересов и потребностей регионального развития, межрегиональном разделении труда и общем вкладе региона в социально-экономическое развитие страны как единого целого.

Помимо унификации типов субъектов предполагается образование 23 укрупненных субъектов федерации.

1. Алтайская губерния.
2. Архангельская губерния.
3. Валдайская губерния.
4. Владимирская губерния.
5. Волжская губерния.
6. Вятско-Камская губерния.
7. Западно-Сибирская губерния.
8. Иркутская губерния.
9. Камчатская губерния.
10. Карельская губерния.
11. Кемеровская губерния.
12. Красноярская губерния.
13. Кубанско-Донская губерния.
14. Московская губерния.
15. Нижегородская губерния.
16. Обь-Иртышская губерния.
17. Окско-Донская губерния.
18. Прикаспийская губерния.
19. Псковско-Новгородская губерния.
20. Санкт-Петербургская губерния.
21. Уральская губерния.
22. Хабаровская губерния.
23. Читинская губерния.

Из названных субъектов пять уже существуют в нынешних границах, но имеют усложненную структуру. Речь идет о территориях, в состав которых входят автономные округа:

- 1) Архангельская область (Ненецкий автономный округ);
- 2) Иркутская область (Усть-Ордынский Бурятский автономный округ);
- 3) Камчатская область (Корякский автономный округ);
- 4) Читинская область (Агинский Бурятский автономный округ);
- 5) Красноярский край (Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Эвенкийский автономные округа).

Кроме того, следует упомянуть:

— Тюменскую область с входящими в нее территориями Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, юг которой, согласно представленной субъектной структуре, включен в состав территории Западно-Сибирской губернии;

— Пермскую область с входящим в ее состав Коми-Пермяцким автономным округом, включенную в состав Вятско-Камской губернии.

Еще одна особенность предложенного нового пространственно-территориального устройства федерации — то, что все укрупненные субъекты полностью расположены на территориях соответствующих федеральных округов. Это позволит наиболее эффективно использовать в процессе трансформации субъектной структуры Российской Федерации имеющуюся систему управления и взаимодействия между субъектами и между субъектами и федеральным центром.

Часть субъектов федерации, как это видно из представленного выше проекта нового субъектного состава федерации, остается в прежних границах. Это объяснимо целым рядом причин (либо отдельными из них, либо их совокупностью): обширностью территорий этих субъектов, их географическим и сложным геополитическим положением, более благополучной ситуацией в сфере бюджетной обеспеченности населения по сравнению с положением в большинстве субъектов федерации и в среднем по стране. С учетом всего перечисленного новый субъектный состав федерации включает в себя субъекты, которые планируется создавать путем объединения уже существующих.

1. Алтайская губерния (территория Алтайского края и Республики Алтай).

2. Валдайская губерния (территория Тверской, Смоленской, Брянской и Калужской областей).

3. Владимирская губерния (территория Владимирской, Ивановской, Костромской и Ярославской областей).

4. Волжская губерния (территория Пензенской, Самарской, Саратовской и Ульяновской областей).

5. Вятско-Камская губерния (территория Кировской, Пермской областей, Коми-Пермяцкого автономного округа, Удмуртской Республики).

6. Западно-Сибирская губерния (территория юга Тюменской области, Курганской области).

7. Карельская губерния (территория Мурманской области и Республики Карелия).

8. Кемеровская губерния (территория Кемеровской области и Республики Хакасия).

9. Кубанско-Донская губерния (территория Ростовской области, Краснодарского края и Республики Адыгея).

10. Московская губерния (территория Московской области и Москвы).

11. Нижегородская губерния (территория Нижегородской области, республик Мордовия, Чувашия и Марий Эл).

12. Обь-Иртышская губерния (территория Омской, Томской и Новосибирской областей).

13. Окско-Донская губерния (территория Липецкой, Воронежской, Тамбовской, Белгородской, Орловской, Курской, Рязанской и Тульской областей).

14. Прикаспийская губерния (территория Республики Калмыкия, Астраханской и Волгоградской областей).

15. Псковско-Новгородская губерния (территория Псковской и Новгородской областей).

16. Санкт-Петербургская губерния (территория Ленинградской области и Санкт-Петербурга).

17. Уральская губерния (территория Свердловской и Челябинской областей).

18. Хабаровская губерния (территория Хабаровского края и Еврейской автономной области).

4.2.2. Общая социально-экономическая характеристика укрупненных субъектов Российской Федерации

Таким образом, остается описать предложенные нами регионы России, чтобы представить картину федерации, формирующейся в результате подобного укрупнения субъектов. Ниже приведены характеристики укрупненных регионов федерации, создание которых связано с изменением территорий и границ субъектов. Прежде чем приступить собственно к описанию получившихся укрупненных губерний, следует еще раз оговориться, что все данные о социально-экономической и бюджетной ситуации приведены по состоянию на 1999, 2000 гг.

Начнем в алфавитном порядке¹.

Алтайская губерния

Расположена на территории Сибирского федерального округа. В ее составе предполагается объединить два субъекта: Алтайский край и Республику Алтай. Площадь губернии — 261,7 тыс. км². Численность населения входящих в губернию территорий на 1 января 2001 г. составила 2847,3 тыс. чел.

Транспортная инфраструктура губернии не может быть названа хорошо развитой, тем не менее транспорт представлен всеми его видами. По территории губернии проходит Чуйский тракт (автомобильная дорога от г. Бийска до Монголии). В Республике Алтай отсутствуют железные дороги. Река Обь на территории губернии судоходна.

¹ При подготовке экономико-географического описания субъектов использованы данные справочного издания Государственного комитета статистики России: *Регионы России: Стат. сб.*: В 2 т. М.: Госкомстат России, 2001. Т. 1; *Мастепанов А. М., Саенок В. В., Рыльский В. А., Шафраник Ю. К.* Экономика и энергетика регионов Российской Федерации: Справ. изд. М., 2001.

На территории губернии имеются месторождения железной руды, каменного угля, полиметаллических руд, соли в озерах Кулундинской долины. В Республике Алтай находится единственное в Западной Сибири месторождение руты.

Экологическая ситуация в целом удовлетворительная. Ближе к границе с Казахстаном расположены районы, загрязненные компонентами ракетного топлива (влияние Байконура) и радиоактивными продуктами (ядерные испытания на территории Казахстана). Основные загрязнители — предприятия энергетики, жилищно-коммунального хозяйства, автотранспорт.

Входящий в губернию Алтайский край является индустриально-аграрным регионом со сравнительно высоким уровнем развития сельского хозяйства (специализация — производство зерна). Наиболее развиты пищевая и химическая промышленность, машиностроение и металлообработка. Республика Алтай — преимущественно аграрный регион (специализация — животноводство), среди промышленных отраслей выделяются пищевая промышленность, промышленность строительных материалов, цветная металлургия. Всего на территории губернии по состоянию на 2000 г. работало 2661 промышленное предприятие.

Валовой продукт территорий Алтайской губернии на 1999 г. составил 37 406 млн руб. Удельный вес губернии в валовом внутреннем продукте страны — 0,81 %.

Размер среднедушевых денежных доходов на территории губернии в 2000 г. был примерно в 1,6 раза меньше среднего по субъектам Российской Федерации и в 1,3 раза меньше усредненного (медианного) значения. При этом в среднем по входящим в губернию субъектам федерации стоимость стандартной потребительской корзины примерно на 9 % ниже среднероссийского показателя.

Согласно описанному выше системному показателю бюджетной обеспеченности приемлемого уровня и объема социальных услуг $I_{об}$, предоставляемых населению субъекта федерации за счет средств последнего, Республика Алтай занимает предпоследнее, 76-е место, что свидетельствует о плачевном состоянии дел в этой сфере в республике. Алтайский край находится на ненамного лучшей позиции, занимая 71-е место в рейтинге.

После объединения дефицитность бюджета составит около 9,3 % (за счет дефицита бюджета Республики Алтай, составившего в 2000 г. 33,8 %), что больше усредненного (рассчитанного по средним арифметическим значениям бюджетной обеспеченности) значения показателя по совокупности из 77 субъектов на 6,2 процентных пункта. В среднем обеспеченность расходов бюджета нового региона собственными доходами (**ОНСДБ**) после объединения первоначально составит около 376 $\text{руб}^6/\text{чел.}$ (19,8 % от суммы обеспеченности населения расходами объединенного регионального бюджета).

Таблица 12

Показатели бюджетной обеспеченности Алтайской губернии

Субъект	Дефицит (-) или профицит (+) бюджета (% от суммы расходов), Д	ОНБД, руб./чел.	ОНСДБ, руб./чел.	ОНРБ, руб./чел.
Республика Алтай	-33,8	2921	468	4409
Алтайский край	-4,4	1634	369	1709
Алтайская губерния	-9,3	1726	376	1903

Наибольшее «ухудшение» текущей бюджетной ситуации согласно **табл. 10, 12** произойдет в Республике Алтай. Некоторое время население будет испытывать на себе негативные последствия объединения — снижение уровня бюджетной обеспеченности.

После укрупнения указанных субъектов федерации в рамках Алтайской губернии показатель $I_{об}$ для последней с учетом средних арифметических значений показателей бюджетной обеспеченности населения субъектов по исследованной совокупности территорий Российской Федерации и при условии сохранения бюджетных доходов входящих в состав новообразованного субъекта территорий на прежнем уровне составит -1,043.

В результате укрупнения можно добиться некоторой экономии бюджетных средств. Например, за счет снижения расходов на объединенный аппарат управления часть собственных средств будет возможно направить на развитие. Наименьшие расходы на государственное управление в 2000 г. были заложены в бюджете Алтайского края. На одного жителя области приходилось 55 руб. бюджетных средств, направленных в эту сферу. Среднее значение для Алтайской губернии в 2000 г. равно 75 руб. на душу населения. Если снизить среднедушевой расход средств по статье бюджета, учитывающей расход средств на государственное управление, до минимального из значений по территориям, входящим в губернию, то получим экономию средств в 19 руб. на душу населения (55 541 082,12 руб.), которые можно использовать для финансирования приоритетных направлений развития социального хозяйства субъекта или его экономической системы (налогооблагаемой базы).

Валдайская губерния

Расположена на территории Центрального федерального округа. В ее границах находятся территории нынешних Тверской, Смоленской, Брянской и Калужской областей. Площадь губернии — 198,7 тыс. км². Численность населения входящих в губернию территорий на 1 января 2001 г. составила 5182,0 тыс. чел.

Регион в целом имеет достаточно развитую транспортную сеть, ряд рек на территории региона судоходны (Десна, Ока и др.). Половина субъектов на территории Валдайской губернии приграничные. Смоленская область — главный транспортный выход Центральной России в страны Европейского союза, через нее проходят магистрали, связывающие Мо-

ску с Брестом и Минском, Орел с Витебском и Ригой, Брянск с Тверью, Тулу с Прибалтикой и Белоруссией. Густая сеть дорог на территории Брянской области связывает Россию с Украиной и Белоруссией. В Калуге строится автомобильно-железнодорожный терминал. Через территорию Тверской области проходят железнодорожные и автомобильные магистрали, связывающие с северо-западом России и Прибалтийскими государствами другие регионы Российской Федерации. По территории региона проходит газопровод из Уренгоя в Западную Европу, газопроводы Серпухов — Санкт-Петербург, Вуктыл — Торжок — Брест, нефтепровод Ярославль — Полоцк.

На территории губернии имеются месторождения фосфоритов, торфа, огнеупорной глины, кварцевых песков, известняков, стекольного песка, доломитов, минеральных красок, низкокачественного бурого угля, месторождения сырья, используемого в производстве строительных материалов, лесные ресурсы (древесина).

Территория Тверской области располагает значительными рекреационными ресурсами, способными привлечь туристов (Селигерские озера). Однако требуется решить ряд экологических проблем в регионе, связанных в основном с работой предприятий-загрязнителей промышленности и ЖКХ, захоронением и утилизацией отходов (основные проблемные территории — Калужская и Смоленская области).

Объединяемые субъекты являются индустриально-аграрными территориями со значительно преобладающими в структуре народного хозяйства промышленными отраслями. Наиболее развиты металлообработка, машиностроительная и пищевая промышленность (все территории), лесная, деревообрабатывающая и целлюлозная промышленность (Калужская и Тверская области), промышленность строительных материалов (Брянская и Калужская области), стекольная промышленность (Брянская область), химическая промышленность (Смоленская область). Всего на территории губернии по состоянию на 2000 г. работало 5071 промышленное предприятие.

Валовой продукт территорий Валдайской губернии на 1999 г. составил 85 472 млн руб. Удельный вес губернии в валовом внутреннем продукте страны — 1,86 %.

Размер среднедушевых денежных доходов на территории губернии в 2000 г. был примерно в 1,5 раза ниже среднего по субъектам Российской Федерации и в 1,1 раза ниже усредненного (медианного) значения. При этом в среднем по входящим в губернию субъектам федерации стоимость стандартной потребительской корзины примерно на 5 % ниже среднероссийского показателя.

В рейтинге по показателю относительного благополучия текущей бюджетной ситуации $I_{об}$ входящие в Валдайскую губернию территории Тверской, Смоленской, Брянской и Калужской областей занимают 66, 52, 73 и 47-е места соответственно. Это значит, что все четыре области требуют коррекции текущей бюджетной ситуации. Для Брянской области

эта проблема стоит особенно остро. Не стоит тем не менее забывать, что показатель относительного бюджетного благополучия был рассчитан для данных 2000 г., соответственно все дальнейшие расчеты будут исходить из этого.

После объединения удастся поднять уровень общей обеспеченности населения новообразованного субъекта доходами бюджета по сравнению с двумя из четырех объединяемых субъектов. Дефицитность бюджета составит около 1,8 % (меньше, чем в Смоленской и Тверской областях до объединения, однако больше, чем в сравнительно устойчивых в этом отношении Калужской и Брянской областях), что меньше усредненного (рассчитанного по средним арифметическим значениям бюджетной обеспеченности) значения показателя по совокупности из 77 субъектов. В среднем обеспеченность расходов бюджета нового региона собственными доходами (**ОНСДБ**) после объединения первоначально составит около 915 руб^{б.}/чел. (52 % от суммы обеспеченности населения расходами объединенного регионального бюджета), т. е. по сравнению с двумя из четырех объединяемых субъектов федерации увеличится, а сравнительно с одним из них, Смоленской областью, снизится незначительно (на 39 руб^{б.}/чел.).

Таблица 13

Показатели бюджетной обеспеченности Валдайской губернии

Субъект	Дефицит (-) или профицит (+) бюджета (% от суммы расходов), Д	ОНБД, руб ^{б.} /чел.	ОНСДБ, руб ^{б.} /чел.	ОНРБ, руб ^{б.} /чел.
Брянская область	0,0	1493	490	1493
Калужская область	-0,2	2033	1448	2036
Смоленская область	-4,3	1425	954	1489
Тверская область	-2,7	1916	910	1970
Валдайская губерния	-1,8	1719	915	1749

Наибольшее «ухудшение» текущей бюджетной ситуации согласно **табл. 10, 13** произойдет в Калужской области. Некоторое время Калужская область будет испытывать на себе негативные последствия объединения — снижение для ее населения уровня бюджетной обеспеченности (для Смоленской области данные последствия будут относительно незначительны).

После укрупнения указанных четырех субъектов федерации в рамках Валдайской губернии показатель **I_{об}** для последней с учетом средних арифметических значений показателей бюджетной обеспеченности населения субъектов по исследованной совокупности территорий Российской Федерации и при условии сохранения бюджетных доходов входящих в состав новообразованного субъекта территорий на прежнем уровне составит -0,615.

В результате укрупнения можно добиться некоторой экономии бюджетных средств. Например, за счет снижения расходов на объединенный аппарат управления часть собственных средств будет возможно направить на развитие. Наименьшие расходы на государственное управ-

ление в 2000 г. были заложены в бюджете Брянской области. На одного жителя области приходилось 63 руб. бюджетных средств, направленных в эту сферу. Среднее значение для Валдайской губернии в 2000 г. — 84 руб. на душу населения. Если снизить среднедушевой расход средств по статье бюджета, учитывающей расход средств на государственное управление, до минимального из значений по территориям, входящим в губернию, то получим экономию средств в 20 руб. на душу населения (104 835 270,17 руб.), которые можно использовать для финансирования приоритетных направлений развития социального хозяйства субъекта или его экономической системы (налогооблагаемой базы).

Владимирская губерния

Расположена на территории Центрального федерального округа. В ее составе Владимирская, Ивановская, Костромская и Ярославская области. Площадь губернии — 147,6 тыс. км². Численность населения входящих в губернию территорий на 1 января 2001 г. составила 4969,3 тыс. чел.

Транспортная сеть региона весьма развита (за исключением Костромской области), что в целом характерно для территории Центрального федерального округа, ряд рек (а также Рыбинское водохранилище) на территории региона судоходны (Клязьма, Ока, Волга и др.). Транспортная сеть Владимирской области довольно густа, через нее проходят магистрали, связывающие Москву с Нижним Новгородом и Казанью. Ярославль — значимый узел нефте- и газопроводов, идущих от Сургута, Нового Уренгоя на Москву и Западную Европу.

На территории губернии имеются месторождения известняка, торфа, глины, значительные запасы стекольного песка, месторождения сырья для производства строительных материалов (нерудные полезные ископаемые, используемые в производстве глиняного и силикатного кирпича, песка, щебня, керамики). Природные условия благоприятны для ведения сельского хозяйства, особенно животноводства, а также и для отдельных отраслей растениеводства (льноводство).

Экологическая ситуация отягощена проблемами, связанными с техногенным загрязнением окружающей природной среды отходами промышленных производств, загрязнением подземных вод (территория Владимирской области), сильно загрязнение р. Волги, загрязнение атмосферы автомобильным транспортом, деградация лесов, загрязнение природной среды сельскохозяйственными отходами.

Объединяемые субъекты являются индустриально-аграрными территориями, во Владимирской и Ярославской областях значительно преобладают в структуре народного хозяйства промышленные отрасли. Наиболее развиты машиностроение и металлообработка (Владимирская и Ярославская области), легкая (Владимирская и Ивановская области), пищевая промышленность (Костромская и Ярославская области), лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность (Костромская область), стекольная промышленность (Владимирская область), химическая и нефтехимическая, топливная промышлен-

ность (Ярославская область), сельскохозяйственные производства (Ивановская область). Всего на территории губернии по состоянию на 2000 г. работало 5685 промышленных предприятий.

Валовой продукт территорий Владимирской губернии на 1999 г. составил 94 914 млн руб. Удельный вес губернии в валовом внутреннем продукте страны — 2,06 %.

Размер среднедушевых денежных доходов на территории губернии в 2000 г. был примерно в 1,5 раза ниже среднего по субъектам Российской Федерации и в 1,2 раза ниже усредненного (медианного) значения. При этом в среднем по входящим в губернию субъектам федерации стоимость стандартной потребительской корзины примерно на 10 % ниже среднероссийского показателя.

В рейтинге по показателю относительного благополучия текущей бюджетной ситуации $I_{об}$ образующие губернию Владимирская, Ивановская, Костромская и Ярославская области занимают 63, 72, 59 и 30-е места соответственно, т. е. все четыре области требуют коррекции текущей бюджетной ситуации, причем первые три серьезно нуждаются в этом.

После объединения удастся поднять уровень общей обеспеченности населения новообразованного субъекта доходами бюджета по сравнению с двумя из четырех объединяемых субъектов. Дефицитность бюджета составит около 6,4 %, что на 3,3 процентных пункта больше усредненного (рассчитанного по средним арифметическим значениям бюджетной обеспеченности) значения показателя по совокупности из 77 субъектов (значительное влияние оказывает бюджетный дефицит Костромской области — 21,5 %). В среднем обеспеченность расходов бюджета нового региона собственными доходами (**ОНСДБ**) после объединения первоначально составит около 1102 руб./чел. (64 % от суммы обеспеченности населения расходами объединенного регионального бюджета), т. е. по сравнению с двумя из четырех объединяемых субъектов федерации увеличится, а сравнительно с одним из них, Костромской областью, снизится ненамного (на 120 руб./чел.).

Таблица 14

Показатели бюджетной обеспеченности Владимирской губернии

Субъект	Дефицит (-) или профицит (+) бюджета (% от суммы расходов), Д	ОНБД, руб./чел.	ОНСДБ, руб./чел.	ОНРБ, руб./чел.
Владимирская область	0,0	1101	631	1101
Ивановская область	-3,1	1583	547	1633
Костромская область	-21,5	1846	1222	2353
Ярославская область	-3,1	2071	2048	2137
Владимирская губерния	-6,4	1607	1102	1717

Наибольшее «ухудшение» текущей бюджетной ситуации согласно табл. 10, 14 произойдет в Ярославской и Костромской областях. Некоторое время они будут испытывать на себе негативные последствия

объединения — снижение для их населения ряда показателей уровня бюджетной обеспеченности.

После укрупнения указанных четырех субъектов федерации в рамках Владимирской губернии показатель $I_{об}$ для последней с учетом средних арифметических значений показателей бюджетной обеспеченности населения субъектов по исследованной совокупности территорий Российской Федерации и при условии сохранения бюджетных доходов входящих в состав новообразованного субъекта территорий на прежнем уровне составит -0,514.

В результате укрупнения можно добиться некоторой экономии бюджетных средств. Например, за счет снижения расходов на объединенный аппарат управления часть собственных средств будет возможно направить на развитие. Наименьшие расходы на государственное управление в 2000 г. были заложены в бюджете Владимирской области: на одного жителя области приходилось 43 руб. бюджетных средств, направленных в эту сферу. Среднее значение для Владимирской губернии в 2000 г. — 51 руб. на душу населения. Если снизить среднедушевой расход средств по статье бюджета, учитывающей расход средств на государственное управление, до минимального из значений по территориям, входящим в губернию, то получим экономию средств в 8 руб. на душу населения (41 389 315,29 руб.), которые можно использовать для финансирования приоритетных направлений развития социального хозяйства субъекта или его экономической системы (налогооблагаемой базы).

Волжская губерния

Расположена на территории Приволжского федерального округа. В ее составе предполагается объединить территории Пензенской, Самарской, Саратовской и Ульяновской областей. Площадь губернии — 234,4 тыс. км². Численность населения входящих в губернию территорий на 1 января 2001 г. составила 8946,6 тыс. чел.

Транспортная сеть региона весьма развита, обширная и разветвленная сеть железных дорог, р. Волга на территории региона судоходна. Пензенская область обладает развитой железнодорожной схемой, по ее территории проходят два магистральных газопровода и нефтепровод «Дружба». Географическое положение Самары обуславливает важность ее аэропорта во внутрироссийском сообщении; помимо имеющихся, строятся автодороги Самара — Бузулук, Сызрань — Хвалынский, терминалы в Самаре, Тольятти, Сызрани, предполагается создание монорельса Самара — аэропорт, весьма развит трубопроводный транспорт. Саратовская область занимает исключительно выгодное транспортное положение — на пересечении Волги с автомобильными путями, связывающими Центральную Россию с Нижним Поволжьем, Южным Уралом и Казахстаном; Волгу на ее территории в трех местах пересекают трубопроводы. В Ульяновской области — наиболее развитая в губернии сеть автодорог.

На территории губернии имеются месторождения нефти и природного газа, кварцевого песка, месторождения сырья, используемого в производстве строительных материалов. В Ульяновской области выявлено три типа лечебных минеральных вод: ундоровская гидрокарбонатно-сульфатная кальциево-магниевая, сульфатная и хлоридно-натриевая.

Экологическая ситуация сложная, что обусловлено загрязнением воды рек и водоемов сточными отходами промышленных производств, сильно загрязнение р. Волги, атмосферы промышленными выбросами и автомобильным транспортом, природной среды сельскохозяйственными отходами.

Объединяемые субъекты являются индустриальными и индустриально-аграрными территориями. Наиболее развиты машиностроение и металлообработка, пищевая промышленность (все субъекты), легкая (Пензенская и Ульяновская области), промышленность строительных материалов (Саратовская и Ульяновская области), стекольная промышленность (Саратовская область), химическая и нефтехимическая (Пензенская, Самарская и Саратовская области), топливная промышленность (Самарская область). Всего на территории губернии по состоянию на 2000 г. работало 8880 промышленных предприятий.

Валовой продукт территорий Волжской губернии на 1999 г. составил 215 660 млн руб. Удельный вес губернии в валовом внутреннем продукте страны — 4,68 %.

Размер среднедушевых денежных доходов на территории губернии в 2000 г. был примерно в 1,2 раза ниже среднего по субъектам Российской Федерации и в 1,1 раза больше усредненного (медианного) значения. При этом в среднем по входящим в губернию субъектам федерации стоимость стандартной потребительской корзины примерно на 5 % ниже среднероссийского показателя.

В рейтинге по показателю относительного благополучия текущей бюджетной ситуации $I_{об}$ образующие губернию Пензенская, Самарская, Саратовская и Ульяновская области занимают соответственно 70, 25, 45 и 62-е места. Это означает, что коррекция текущей бюджетной ситуации в наибольшей степени необходима для Пензенской, Саратовской и Ульяновской областей.

После объединения удастся поднять уровень общей обеспеченности населения новообразованного субъекта доходами бюджета по сравнению с тремя из четырех объединяемых субъектов. Дефицитность бюджета составит около 4,9 %, что на 1,8 процентных пункта больше усредненного (рассчитанного по средним арифметическим значениям бюджетной обеспеченности) значения показателя по совокупности из 77 субъектов (значительное влияние оказывает бюджетный дефицит Ульяновской области — 31,4 %). В среднем обеспеченность расходов бюджета нового региона собственными доходами (**ОНСДБ**) после объединения первоначально составит около 1543 руб⁶/чел. (87 % от суммы обеспеченности населения расходами объединенного регионального бюд-

жета), т. е. по сравнению с тремя из четырех объединяемых субъектов федерации увеличится.

Таблица 15

Показатели бюджетной обеспеченности Волжской губернии

Субъект	Дефицит (-) или профицит (+) бюджета (% от суммы расходов), Д	ОНБД, руб./чел.	ОНСДБ, руб./чел.	ОНРБ, руб./чел.
Пензенская область	0,0	1148	439	1148
Самарская область	0,0	2511	2511	2511
Саратовская область	0,6	1264	1264	1257
Ульяновская область	-31,4	1193	1033	1738
Волжская губерния	-4,9	1690	1543	1776

«Ухудшение» текущей бюджетной ситуации согласно **табл. 10, 15** произойдет в Самарской области. Некоторое время она будет испытывать на себе негативные последствия объединения — снижение для ее населения ряда показателей уровня бюджетной обеспеченности.

После укрупнения указанных четырех субъектов федерации в рамках Волжской губернии показатель $I_{об}$ для последней с учетом средних арифметических значений показателей бюджетной обеспеченности населения субъектов по исследованной совокупности территорий Российской Федерации и при условии сохранения бюджетных доходов входящих в состав новообразованного субъекта территорий на прежнем уровне составит -0,331.

В результате укрупнения можно добиться некоторой экономии бюджетных средств. Например, за счет снижения расходов на объединенный аппарат управления часть собственных средств будет возможно направить на развитие. Наименьшие расходы на государственное управление в 2000 г. были заложены в бюджете Ульяновской области: на одного жителя области приходилось 46 руб. бюджетных средств, направленных в эту сферу. Значение показателя для Волжской губернии в 2000 г. равно 68 руб. на душу населения. Если снизить среднедушевой расход средств по статье бюджета, учитывающей расход средств на государственное управление, до минимального из значений по территориям, входящим в губернию, то получим экономию средств в 22 руб. на душу населения (1 023 012 615,20 руб.), которые можно использовать для финансирования приоритетных направлений развития социального хозяйства субъекта или его экономической системы (налогооблагаемой базы).

Вятско-Камская губерния

Расположена в границах Приволжского федерального округа. В ее составе предполагается объединить территории Кировской, Пермской областей (в том числе Коми-Пермяцкого автономного округа), Удмуртской Республики. Площадь губернии — 323,5 тыс. км². Численность населения входящих в губернию территорий на 1 января 2001 г. составила 6289,7 тыс. чел.

Транспортная сеть региона в целом хорошо развита. В наибольшей степени это характерно для Кировской области и Удмуртской Республики. По территории Кировской области проходят магистрали, связывающие центр России с Уралом, Сибирью и Дальним Востоком, однако автотранспортная сеть развита недостаточно. Реки Вятка и Кама судоходны.

На территории губернии имеются месторождения нефти и природного газа, калийно-магниевых солей, хромитов, каменного угля, торфа, кварцевого песка, месторождения сырья, используемого в производстве строительных материалов, фосфоритов, горючих сланцев. Кировская область богата водными, лесными и земельными ресурсами, минеральными источниками и лечебными грязями.

Экологическая ситуация контрастная: на ряде территорий, в основном в районах, не относящихся к местам расположения промышленных узлов, — средней сложности или умеренно острая, в районах расположения городов и промышленных узлов — вплоть до очень тяжелой, характеризующейся масштабным загрязнением вод рек и водоемов сточными отходами промышленных производств и предприятий жилищно-коммунального хозяйства, загрязнением атмосферы промышленными выбросами.

Объединяемые субъекты являются по преимуществу индустриальными территориями. Наиболее развиты машиностроение и металлообработка (все субъекты), пищевая промышленность (Удмуртская Республика и Кировская область), химическая и нефтехимическая (Кировская и Пермская области), топливная промышленность (Удмуртская Республика и Пермская область). Всего на территории губернии по состоянию на 2000 г. работало 5200 промышленных предприятий.

Валовой продукт территорий Вятско-Камской губернии на 1999 г. составил 160 939 млн руб. Удельный вес губернии в валовом внутреннем продукте страны — 3,49 %.

Размер среднелюдских денежных доходов на территории губернии в 2000 г. был примерно в 1,4 раза ниже среднего по субъектам Российской Федерации и в 1,1 раза больше усредненного (медианного) значения. При этом в среднем по входящим в губернию субъектам федерации стоимость стандартной потребительской корзины примерно на 8 % ниже среднероссийского показателя.

В рейтинге по показателю относительного благополучия текущей бюджетной ситуации $I_{об}$ образующие губернию Кировская, Пермская области, Коми-Пермяцкий автономный округ, Удмуртская Республика занимают 60, 18, 77 и 20-е места. В соответствии с этим можно сделать вывод, что коррекция текущей бюджетной ситуации является наиболее необходимой для Кировской области и Коми-Пермяцкого автономного округа.

После объединения удастся резко снизить дефицит бюджетов территорий. Дефицитность бюджета составит около 1,1 %, что на 2 процентных пункта меньше усредненного (рассчитанного по средним арифметическим значениям бюджетной обеспеченности) значения по-

казателя по совокупности из 77 субъектов. В среднем обеспеченность расходов бюджета нового региона собственными доходами (ОНСДБ) после объединения первоначально составит около 2761 руб./чел. (91 % от суммы обеспеченности населения расходами объединенного регионального бюджета), т. е. по сравнению с двумя из четырех объединяемых субъектов федерации она увеличится.

Таблица 16

Показатели бюджетной обеспеченности Вятско-Камской губернии

Субъект	Дефицит (-) или профицит (+) бюджета (% от суммы расходов), Д	ОНБД, руб./чел.	ОНСДБ, руб./чел.	ОНРБ, руб./чел.
Кировская область	0,0	1200	912	1200
Пермская область	-1,4	3651	3651	3704
Коми-Пермяцкий АО	-10,9	3329	455	3737
Удмуртская Республика	0,0	3577	3238	3577
Вятско-Камская губерния	-1,1	2994	2761	3028

«Ухудшение» текущей бюджетной ситуации согласно **табл. 9, 10, 16** произойдет в Пермской области и Удмуртской Республике. Некоторое время они, вероятно, будут испытывать на себе негативные последствия объединения — снижение для их населения ряда показателей уровня бюджетной обеспеченности.

После укрупнения указанных четырех субъектов федерации в рамках Вятско-Камской губернии показатель $I_{об}$ для последней с учетом средних арифметических значений показателей бюджетной обеспеченности населения субъектов по исследованной совокупности территорий Российской Федерации и при условии сохранения бюджетных доходов входящих в состав новообразованного субъекта территорий на прежнем уровне составит -0,086.

В результате укрупнения можно добиться некоторой экономии бюджетных средств. Например, за счет снижения расходов на объединенный аппарат управления часть собственных средств будет возможно направить на развитие. Наименьшие расходы на государственное управление в 2000 г. были заложены в бюджете Пермской области: на одного жителя области приходилось 64 руб. бюджетных средств, направленных в эту сферу. Значение показателя для Вятско-Камской губернии в 2000 г. равно 85 руб. на душу населения. Если снизить среднедушевой расход средств по статье бюджета, учитывающей расход средств на государственное управление, до минимального из значений по территориям, входящим в губернию, то получим экономию средств в 20 руб. на душу населения (122 469 348,95 руб.), которые можно использовать для финансирования приоритетных направлений развития социального хозяйства субъекта или его экономической системы (налогооблагаемой базы).

Западно-Сибирская губерния

Расположена на территории Уральского федерального округа. В ее границах предполагается объединить Курганскую и юг Тюменской облас-

ти. Площадь губернии — 232,8 тыс. км². Численность населения входящих в губернию территорий на 1 января 2001 г. составила 2416,8 тыс. чел.

Через территорию губернии проходит Транссибирская железнодорожная магистраль. Развита система трубопроводного транспорта. Реки Иртыш, Обь, Тобол судоходны. Перевозки на дальние расстояния осуществляются воздушным транспортом.

На территории губернии находятся месторождения нефти, торфа, сырья для производства строительных материалов (глин, песков, гипса).

Экологическая ситуация в целом достаточно сложная. Наибольшие объемы загрязненных сточных вод поступают от предприятий жилищно-коммунального хозяйства, объектов химической и деревообрабатывающей промышленности. Последние, наряду с автотранспортом и предприятиями машиностроения, являются основными загрязнителями воздуха. В Курганской области — засоление и эрозия почв.

Входящие в губернию территории являются индустриально-аграрными. Наиболее развиты машиностроение и металлообработка, пищевая промышленность (Курганская область и юг Тюменской области), химическая и нефтехимическая промышленность (юг Тюменской области). Всего на территории губернии по состоянию на 2000 г. работало 1689 промышленных предприятий.

Объем промышленной продукции, произведенной на территории губернии в 2000 г., составил 32 699,0 млн руб., сельскохозяйственной продукции — 18 207,0 млн руб.

Размер среднедушевых денежных доходов на территории губернии в 2000 г. был примерно в 1,6 раза больше среднего по субъектам Российской Федерации и в 2,1 раза больше усредненного (медианного) значения. При этом в среднем по входящим в губернию субъектам федерации стоимость стандартной потребительской корзины примерно на 5,5 % больше среднероссийского показателя.

Западно-Сибирская губерния в целом является более или менее благополучным из объединяемых регионов, однако Курганская область испытывает насущную необходимость в коррекции текущей бюджетной ситуации в соответствии с **И_{об}**: в рейтинге по показателю относительного благополучия текущей бюджетной ситуации она занимает 57-е место. Юг Тюменской области занимает 10-е место в десятке лидеров.

После объединения удастся поднять уровень общей обеспеченности населения новообразованного субъекта доходами бюджета. Дефицитность бюджета составит около 0,3 %, что на 2,8 процентных пункта меньше усредненного (рассчитанного по средним арифметическим значениям бюджетной обеспеченности) значения показателя по совокупности из 77 субъектов. В среднем обеспеченность расходов бюджета нового региона собственными доходами (**ОНСДБ**) после объединения первоначально составит около 4776 руб./чел. (94 % от суммы обеспеченности населения расходами объединенного регионального бюджета).

**Показатели бюджетной обеспеченности
Западно-Сибирской губернии**

Субъект	Дефицит (-) или профицит (+) бюджета (% от суммы расхо- дов), Д	ОНБД, руб./чел.	ОНСДБ, руб./чел.	ОНРБ, руб./чел.
Курганская область	-1,7	1601	980	1630
Тюменская область (юг)	0,0	7874	7848	7874
Западно-Сибирская губерния	-0,3	5068	4776	5081

Относительное «ухудшение» текущей бюджетной ситуации согласно **табл. 10, 17** произойдет на юге Тюменской области.

После укрупнения указанных субъектов федерации в рамках Западно-Сибирской губернии показатель $I_{об}$ для последней с учетом средних арифметических значений показателей бюджетной обеспеченности населения субъектов по исследованной совокупности территорий Российской Федерации и при условии сохранения бюджетных доходов входящих в состав новообразованного субъекта территорий на прежнем уровне составит 0,132.

В результате укрупнения можно добиться некоторой экономии бюджетных средств. Например, за счет снижения расходов на объединенный аппарат управления часть собственных средств будет возможно направить на развитие. Наименьшие расходы на государственное управление в 2000 г. были заложены в бюджете Курганской области: на одного жителя области приходилось 64 руб. бюджетных средств, направленных в эту сферу. Значение показателя для Западно-Сибирской губернии в 2000 г. равно 303 руб. на душу населения. Если снизить среднедушевой расход средств по статье бюджета, учитывающей расход средств на государственное управление, хотя бы до среднего значения по совокупности из 77 субъектов федерации, составляющего $167 \text{ руб.}/\text{чел.}$, то получим экономию средств в 137 руб. на душу населения ($333\,984\,290,21 \text{ руб.}$), которые можно использовать для финансирования приоритетных направлений развития социального хозяйства субъекта или его экономической системы (налогооблагаемой базы).

Обозначенный выше вариант укрупнения территорий субъектов Российской Федерации подразумевает укрупнение не в качестве самоцели, а в виде мероприятия, которое должно содействовать в перспективе развитию федерации, оптимизации государственного управления на территории России, повышению реальной самообеспеченности функций государственного управления, осуществляемых органами государственной власти субъектов, и управляемости федерацией как единым государством.

Именно в соответствии с тезисом о недопустимости создания су-перрегионов, существование которых может стать основой нового сепаратизма или породить гегемонию отдельных, сверхмощных субъектов по отношению ко всем остальным и к федерации в целом, на территории страны, предполагается разделить территории юга Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, входящие сегодня в состав Тюменской области. При этом юг Тюменской области предлагается объединить с Курганской областью в рамках Западно-Сибирской губернии, а на территориях округов образовать Югорскую (Ханты-Мансийский автономный округ) и Ямальскую (Ямало-Ненецкий автономный округ) губернии. Краткую характеристику последних двух губерний имеет смысл привести ниже.

Югорская губерния

Расположена на территории Уральского федерального округа. Ее предлагается образовать путем выделения из состава Тюменской области Ханты-Мансийского автономного округа. Площадь губернии — 523,1 тыс. км². Численность населения на 1 января 2001 г. составила 1401,9 тыс. чел.

Новообразуемая губерния соединена одной железнодорожной веткой с югом Тюменской области (с территорией Западно-Сибирской губернии), двумя — со Свердловской областью (Уральская губерния). На территории губернии развита сеть трубопроводного транспорта.

Природно-ресурсный потенциал характеризуется в основном наличием месторождений нефти и природного газа. 77 % извлекаемой на территории Уральского федерального округа нефти приходится на долю данного субъекта.

Это важнейший нефтедобывающий регион на территории Российской Федерации. Доминирующей отраслью промышленности является топливная, доля которой в выпуске промышленной продукции на 2000 г. составила 91,4 %. Всего на территории губернии по состоянию на 2000 г. работало 1071 промышленное предприятие.

Объем промышленной продукции, произведенной на территории губернии в 2000 г., составил 375 665,0 млн руб., сельскохозяйственной продукции — 1755,8 млн руб.

Размер среднедушевых денежных доходов на территории губернии в 2000 г. был примерно в 3,5 раза больше среднего по субъектам Российской Федерации и в 4,5 раза больше усредненного (медианного) значения. При этом стоимость стандартной потребительской корзины примерно на 29 % больше среднероссийского показателя.

Ханты-Мансийский автономный округ, на территории которого предлагается образовать Югорскую губернию, — один из самых благополучных с точки зрения бюджетной обеспеченности регионов. Округ входит в тройку лидеров, по показателю относительного благополучия текущей бюджетной ситуации $I_{об}$ он занимает 2-е место.

Бюджет региона является бездефицитным, регион полностью обеспечен собственными бюджетными доходами. Ханты-Мансийский автономный округ не входит в число дотируемых из федерального бюджета субъектов федерации.

Таблица 18а

Показатели бюджетной обеспеченности Югорской губернии

Субъект	Дефицит (-) или профицит (+) бюджета (% от суммы расходов), Д	ОНБД, руб./чел.	ОНСДБ, руб./чел.	ОНРБ, руб./чел.
Югорская губерния (Ханты-Мансийский автономный округ)	0,0	38475	38475	38475

Показатель $I_{об}$ для Югорской губернии с учетом средних арифметических значений показателей бюджетной обеспеченности населения субъектов по исследованной совокупности территорий Российской Федерации и при условии сохранения бюджетных доходов новообразованного субъекта на прежнем уровне составит 1,329.

Ямальская губерния

Находится на территории Уральского федерального округа. Образуется путем выделения из состава Тюменской области Ямало-Ненецкого автономного округа. Площадь губернии — 750,3 тыс. км². Численность населения на 1 января 2001 г. составила 505,4 тыс. чел.

Основной транспорт, развитый на территории губернии,— воздушный. Судоходство осуществляется по Оби и Северному морскому пути.

На территории губернии разведаны и разрабатываются крупнейшие месторождения природного газа (Уренгойское, Медвежье, Ямбургское и др.). Имеются месторождения нефти.

Округ, территория которого должна составить губернию, является типичным сырьевым узкоспециализированным регионом. Доля топливной промышленности в выпуске промышленной продукции на 2000 г. составила 93,8 %. Всего на территории губернии по состоянию на 2000 г. работало 222 промышленных предприятия.

Объем промышленной продукции, произведенной на территории губернии в 2000 г., составил 75 784,0 млн руб., сельскохозяйственной продукции — 243,8 млн руб.

Размер среднедушевых денежных доходов на территории губернии в 2000 г. был примерно в 4,0 раза больше среднего по субъектам Российской Федерации и в 5,1 раза больше усредненного (медианного) значения. При этом стоимость стандартной потребительской корзины примерно на 63 % больше среднероссийского показателя.

Ямало-Ненецкий автономный округ, на территории которого предлагается образовать новую губернию,— один из самых благополучных с точки зрения бюджетной обеспеченности регионов. Он входит в пятерку лидеров, занимая по показателю относительного благополучия текущей бюджетной ситуации $I_{об}$ 4-е место.

Бюджет региона является бездефицитным. Регион полностью обеспечен собственными бюджетными доходами. Ямало-Ненецкий автономный округ не входит в число дотируемых из федерального бюджета субъектов федерации.

Таблица 186

Показатели бюджетной обеспеченности Ямальской губернии

Субъект	Дефицит (-) или профицит (+) бюджета (% от суммы расходов), Д	ОНБД, руб./чел.	ОНСДБ, руб./чел.	ОНРБ, руб./чел.
Ямальская губерния (Ямало-Ненецкий автономный округ)	0,0	33460	33460	33460

Показатель $I_{об}$ для губернии с учетом средних арифметических значений показателей бюджетной обеспеченности населения субъектов по исследованной совокупности территорий Российской Федерации и при условии сохранения бюджетных доходов новообразованного субъекта на прежнем уровне составит 1,000.

Карельская губерния

Находится в границах Северо-Западного федерального округа. Включает в свой состав территории Мурманской области и Республики Карелия. Площадь губернии — 317,3 тыс. км². Численность населения входящих в губернию территорий на 1 января 2001 г. составила 1749,1 тыс. чел.

Развитие транспортной системы губернии обусловлено, во-первых, транзитным положением территории Республики Карелия по отношению к Санкт-Петербуржскому и Мурманскому портам, прохождением по ее территории Беломорско-Балтийского канала, выходом к Онежскому и Ладожскому озерам, во-вторых, выгодным транспортно-географическим положением Мурманской области, на территории которой расположено крупнейшее на Севере России «Мурманское морское пароходство», обслуживающее перевозки по Северному морскому пути и заграничные линии в Канаду и Северную Европу.

На территории губернии имеются крупные месторождения железа, никеля, титана, алюминия, фосфора, редких металлов, слюд, керамического и других видов минерального сырья (в основном на территории Мурманской области).

Экологическая ситуация характеризуется стабильностью, но вместе с тем высоким уровнем загрязнения в городах. Крупнейшие загрязнители — предприятия цветной металлургии и жилищно-коммунального хозяйства.

Объединяемые субъекты являются по преимуществу индустриальными территориями. Наиболее развиты пищевая промышленность (оба субъекта), цветная металлургия (Мурманская область), черная металлургия, лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность (Республика Карелия). Всего на территории губернии по состоянию на 2000 г. работало 1893 промышленных предприятия.

Валовой продукт территорий Карельской губернии на 1999 г. составил 62 986 млн руб. Удельный вес губернии в валовом внутреннем продукте страны — 1,37 %.

Размер среднедушевых денежных доходов на территории губернии в 2000 г. был примерно в 1,4 раза больше среднего по субъектам Российской Федерации и в 1,9 раза больше усредненного (медианного) значения. При этом в среднем по входящим в губернию субъектам федерации стоимость стандартной потребительской корзины примерно на 16 % выше среднероссийского показателя.

Карельская губерния относится к ряду наиболее благополучных из числа объединяемых в один регион субъектов: в рейтинге по показателю относительного благополучия текущей бюджетной ситуации $I_{об}$ образующие губернию Республика Карелия и Мурманская область занимают 15-е и 21-е места соответственно.

После объединения удастся поднять уровень общей обеспеченности населения новообразованного субъекта доходами бюджета по сравнению с одним из двух объединяемых субъектов. Дефицитность бюджета составит около 4,1 %, что на 1 процентный пункт больше усредненного (рассчитанного по средним арифметическим значениям бюджетной обеспеченности) значения показателя по совокупности из 77 субъектов (значительное влияние оказывает бюджетный дефицит Республики Карелия — 8,0 %). В среднем обеспеченность расходов бюджета нового региона собственными доходами (**ОНСДБ**) после объединения первоначально составит около 3319 руб./чел. (85 % от суммы обеспеченности населения расходами объединенного регионального бюджета).

Таблица 19

Показатели бюджетной обеспеченности Карельской губернии

Субъект	Дефицит (-) или профицит (+) бюджета (% от суммы расходов), Д	ОНБД, руб./чел.	ОНСДБ, руб./чел.	ОНРБ, руб./чел.
Республика Карелия	-8,0	4419	3873	4803
Мурманская область	0,5	3209	2895	3195
Карельская губерния	-4,1	3735	3319	3893

Относительное «ухудшение» текущей бюджетной ситуации согласно **табл. 9, 19** произойдет в Республике Карелия.

После укрупнения указанных субъектов федерации в рамках Карельской губернии показатель $I_{об}$ для последней с учетом средних арифметических значений показателей бюджетной обеспеченности населения субъектов по исследованной совокупности территорий Российской Федерации и при условии сохранения бюджетных доходов входящих в состав новообразованного субъекта территорий на прежнем уровне составит 0,019.

В результате укрупнения можно добиться некоторой экономии бюджетных средств. Например, за счет снижения расходов на объединенный

аппарат управления часть собственных средств будет возможно направить на развитие. Наименьшие расходы на государственное управление в 2000 г. были заложены в бюджете Мурманской области: на одного жителя области приходилось 212 руб. бюджетных средств, направленных в эту сферу. Значение показателя для Карельской губернии в 2000 г. равно 232 руб. на душу населения. Если снизить среднедушевой расход средств по статье бюджета, учитывающей расход средств на государственное управление, до минимального из значений по территориям, входящим в губернию, то получим экономию средств в 20 руб. на душу населения (35 811 636,63 руб.), которые можно использовать для финансирования приоритетных направлений развития социального хозяйства субъекта или его экономической системы (налогооблагаемой базы).

Кемеровская губерния

Входит в состав Сибирского федерального округа, находится в границах территорий Кемеровской области и Республики Хакасия. Площадь губернии — 157,4 тыс. км². Численность населения входящих в губернию территорий на 1 января 2001 г. составила 3540,4 тыс. чел.

Транспортная инфраструктура губернии достаточно развита. Кемеровская область вообще является самым развитым в транспортном отношении районом Западной Сибири. Реки Енисей и Абакан судоходны.

Губерния богата полезными ископаемыми. На ее территории имеются месторождения железной руды, угля, цветных и редких металлов (медь, молибден, свинец, золото, алюминий, запасы полиметаллических руд и др.), гипса, сырья для производства строительных материалов, цементного сырья, мрамора, каменного и бурого угля, марганцевых руд и др.

Экологическая ситуация характеризуется высоким уровнем загрязнения в городах и относительно умеренным на остальной территории, однако происходит интенсивная деградация лесов и оврагообразование. На территории Кемеровской области экологическая ситуация крайне неблагоприятна, наибольший «вклад» при этом вносят предприятия металлургии, электроэнергетики, угольной промышленности и жилищно-коммунального хозяйства.

На территории губернии находится один из самых важных промышленных районов страны, одновременно являющийся и крупнейшим угледобывающим районом. Наиболее развиты топливная промышленность, машиностроение (Кемеровская область), цветная металлургия (оба субъекта). Всего на территории губернии по состоянию на 2000 г. работало 2644 промышленных предприятия.

Валовой продукт территорий Кемеровской губернии на 1999 г. составил 83 292 млн руб. Удельный вес губернии в валовом внутреннем продукте страны — 1,81 %.

Размер среднедушевых денежных доходов на территории губернии в 2000 г. был примерно равен среднему по субъектам Российской Федерации и в 1,3 раза больше усредненного (медианного) значения. При этом в среднем по входящим в губернию субъектам федерации стои-

мость стандартной потребительской корзины примерно на 2 % выше среднероссийского показателя.

Входящие в губернию Республика Хакасия и Кемеровская область занимают соответственно 36-е и 13-е места в рейтинге по показателю относительного благополучия текущей бюджетной ситуации $I_{об}$. По сравнению с рядом других субъектов, планируемых к объединению, Кемеровская губерния может считаться относительно благополучным регионом.

После объединения удастся поднять уровень общей обеспеченности населения новообразованного субъекта доходами бюджета по сравнению с одним из двух объединяемых субъектов. Дефицитность бюджета составит около 17,1 %, что на 14,1 процентных пункта больше усредненного (рассчитанного по средним арифметическим значениям бюджетной обеспеченности) значения показателя по совокупности из 77 субъектов (значительное влияние оказывает бюджетный дефицит Кемеровской области — 18,0 %). В среднем обеспеченность расходов бюджета нового региона собственными доходами (**ОНСДБ**) после объединения первоначально составит около 4412 руб./чел. (76 % от суммы обеспеченности населения расходами объединенного регионального бюджета).

Таблица 20

Показатели бюджетной обеспеченности Кемеровской губернии

Субъект	Дефицит (-) или профицит (+) бюджета (% от суммы расходов), Д	ОНБД, руб./чел.	ОНСДБ, руб./чел.	ОНРБ, руб./чел.
Кемеровская область	-18,0	5277	4884	6435
Республика Хакасия	-6,2	2402	1989	2560
Кемеровская губерния	-17,1	4808	4412	5803

Относительное «ухудшение» текущей бюджетной ситуации согласно **табл. 9, 20** произойдет в Кемеровской области.

После укрупнения указанных субъектов федерации в рамках Кемеровской губернии показатель $I_{об}$ для последней с учетом средних арифметических значений показателей бюджетной обеспеченности населения субъектов по исследованной совокупности территорий Российской Федерации и при условии сохранения бюджетных доходов входящих в состав новообразованного субъекта территорий на прежнем уровне составит 0,182.

В результате укрупнения можно добиться некоторой экономии бюджетных средств. Например, за счет снижения расходов на объединенный аппарат управления часть собственных средств будет возможно направить на развитие. Наименьшие расходы на государственное управление в 2000 г. были заложены в бюджете Кемеровской области: на одного жителя области приходилось 70 руб. бюджетных средств, направленных в эту сферу. Значение показателя для Кемеровской губернии в 2000 г. равно 84 руб. на душу населения. Если снизить среднедушевой расход

средств по статье бюджета, учитывающей расход средств на государственное управление, до минимального из значений по территориям, входящим в губернию, то получим экономию средств в 14 руб. на душу населения (49 215 960,55 руб.), которые можно использовать для финансирования приоритетных направлений развития социального хозяйства субъекта или его экономической системы (налогооблагаемой базы).

Кубанско-Донская губерния

Расположена на территории Южного федерального округа. Объединяет в себе территории Ростовской области, Краснодарского края и Республики Адыгея. Площадь губернии — 184,4 тыс. км². Численность населения входящих в губернию территорий на 1 января 2001 г. составила 9762,0 тыс. чел.

Губерния обладает развитой транспортной сетью. Регион имеет очень выгодное экономико-географическое положение. По его территории проходит ряд железнодорожных магистралей. Развит воздушный транспорт. Река Кубань судоходна от Краснодара до устья. Волго-Донской канал обеспечивает связь с бассейнами Каспия и северных морей. Новороссийск, Туапсе, Ейск в настоящее время являются единственными выходами России в Азовско-Черноморский и Средиземноморский бассейны.

Губерния располагает разнообразными минеральными ресурсами. На ее территории имеются месторождения нефти и газа, гипса, мергелей, солей, песков, коксующегося угля и антрацитов, кварцитов, флюсовых известняков и т. д. На территории Республики Адыгея находятся источники минеральных вод.

Экологическая ситуация сложная. Краснодарский край занимает 2-е место в России по объему загрязненных сточных вод. Значительно загрязнение Черного и Азовского морей продуктами переработки нефти и нефтепродуктов. Атмосферу преимущественно загрязняют автотранспорт и предприятия энергетики, газовой промышленности и строительной индустрии. На территории Республики Адыгея — более 600 предприятий, загрязняющих атмосферу. Кроме того, в числе основных загрязнителей можно назвать предприятия жилищно-коммунального хозяйства, машиностроения, химии и нефтехимии, шахты, сельскохозяйственные предприятия.

Территория губернии представляет собой важный аграрно-индустриальный регион страны. Республика Адыгея вместе с тем является экономически слабо развитым субъектом. Наиболее развиты пищевая промышленность, отдельные отрасли машиностроения и металлообработки (все субъекты), топливная промышленность (Ростовская область и Республика Адыгея), промышленность строительных материалов (Краснодарский край). Краснодарский край обладает высокоразвитым сельскохозяйственным производственным комплексом и курортно-рекреационным комплексом. Всего на территории губернии по состоянию на 2000 г. работало 9181 промышленное предприятие.

Валовой продукт территорий Кубанско-Донской губернии на 1999 г. составил 183 187 млн руб. Удельный вес губернии в валовом внутреннем продукте страны — 3,98 %.

Размер среднедушевых денежных доходов на территории губернии в 2000 г. был примерно в 1,3 раза меньше среднего по субъектам Российской Федерации и приблизительно равен усредненному (медианному) значению. При этом в среднем по входящим в губернию субъектам федерации стоимость стандартной потребительской корзины примерно на 10 % ниже среднероссийского показателя.

Ростовская область занимает в рейтинге по показателю относительного благополучия текущей бюджетной ситуации $I_{об}$ 46-е место, что свидетельствует о том, что бюджетная ситуация в области нуждается в изменении. Республика Адыгея демонстрирует еще более насущную необходимость в корректировке бюджетной ситуации, занимая в рейтинге по показателю относительного благополучия текущей бюджетной ситуации $I_{об}$ 61-е место. Краснодарский край находится в несколько лучшей по сравнению с ними ситуации — на 40-м месте.

После объединения удастся поднять уровень общей обеспеченности населения новообразованного субъекта доходами бюджета по сравнению с двумя из трех объединяемых субъектов. Дефицитность бюджета составит около 0,5 %, что на 2,6 процентных пункта меньше усредненного (рассчитанного по средним арифметическим значениям бюджетной обеспеченности) значения показателя по совокупности из 77 субъектов. В среднем обеспеченность расходов бюджета нового региона собственными доходами (**ОНСДБ**) после объединения первоначально составит около 1264 руб./чел. (77 % от суммы обеспеченности населения расходами объединенного регионального бюджета).

Таблица 21

Показатели бюджетной обеспеченности Кубанско-Донской губернии

Субъект	Дефицит (-) или профицит (+) бюджета (% от суммы расходов), Д	ОНБД, руб./чел.	ОНСДБ, руб./чел.	ОНРБ, руб./чел.
Ростовская область	-1,0	1353	894	1367
Республика Адыгея	-2,2	2117	1030	2165
Краснодарский край	0,0	1849	1604	1849
Кубанско-Донская губерния	-0,5	1642	1264	1650

Относительное «ухудшение» текущей бюджетной ситуации согласно **табл. 10, 21** произойдет в Краснодарском крае.

После укрупнения указанных субъектов федерации в рамках Кубанско-Донской губернии показатель $I_{об}$ для последней с учетом средних арифметических значений показателей бюджетной обеспеченности населения субъектов по исследованной совокупности территорий Российской Федерации и при условии сохранения бюджетных доходов вхо-

дящих в состав новообразованного субъекта территорий на прежнем уровне составит -0,349.

В результате укрупнения можно добиться некоторой экономии бюджетных средств. Например, за счет снижения расходов на объединенный аппарат управления часть собственных средств будет возможно направить на развитие. Наименьшие расходы на государственное управление в 2000 г. были заложены в бюджете Ростовской области: на одного жителя области приходилось 57 руб. бюджетных средств, направленных в эту сферу. Значение показателя для Кубанско-Донской губернии в 2000 г. равно 64 руб. на душу населения. Если снизить среднедушевой расход средств по статье бюджета, учитывающей расход средств на государственное управление, до минимального из значений по территориям, входящим в губернию, то получим экономию средств в 7 руб. на душу населения (66 377 476,97 руб.), которые можно использовать для финансирования приоритетных направлений развития социального хозяйства субъекта или его экономической системы (налогооблагаемой базы).

Московская губерния

Входит в состав Центрального федерального округа. В ее рамках планируется объединить территорию нынешней Московской области и г. Москву. Площадь губернии — 48 тыс. км². Численность населения входящих в губернию территорий на 1 января 2001 г. составила 14981,9 тыс. чел.

Транспортная инфраструктура губернии очень хорошо развита. Территория насыщена радиальными линиями железных дорог, шоссе, трубопроводов. Система каналов обеспечивает выход к Балтийскому, Белому, Каспийскому, Азовскому и Черному морям. Москва является крупнейшим транспортным узлом России.

На территории губернии имеются месторождения фосфоритов, мергеля, торфа, низкокачественного угля, сырья для производства строительных материалов.

По многим экологическим параметрам Московская область и Москва — один из самых неблагоприятных регионов России. Он перенасыщен экологически опасными производствами отраслей химической, электротехнической промышленности, черной и цветной металлургии, тяжелого и транспортного машиностроения, промышленности строительных материалов, загрязняющими атмосферу и почву в большинстве городов, способствующими накоплению отходов. Помимо этого, серьезными загрязнителями являются сельскохозяйственные предприятия и предприятия жилищно-коммунального хозяйства.

В структуре промышленности ведущее место занимают машиностроение и металлообработка (в том числе высокотехнологичные отрасли), пищевая, химическая, деревообрабатывающая, легкая промышленность, промышленность строительных материалов. Всего на территории губернии по состоянию на 2000 г. работало 26990 промышленных предприятий.

Валовой продукт территорий Московской губернии на 1999 г. составил 837 407 млн руб. Удельный вес губернии в валовом внутреннем продукте страны — 18,18 %.

Размер среднедушевых денежных доходов на территории губернии в 2000 г. был примерно в 2,9 раза выше среднего по субъектам Российской Федерации и в 3,8 раза больше усредненного (медианного) значения. При этом в среднем по входящим в губернию субъектам федерации стоимость стандартной потребительской корзины примерно на 29 % выше среднероссийского показателя.

Наряду с описанной выше Карельской губернией, Московская губерния, в рамках которой планируется объединить территорию нынешней Московской области и г. Москву, наиболее благополучна с точки зрения бюджетной обеспеченности населения субъекта. В **табл. 10** Московская область занимает не самое худшее 28-е место. Москва находится в десятке лидеров, по значению $I_{об}$ она на 7-м месте.

После объединения удастся поднять уровень общей обеспеченности населения новообразованного субъекта доходами бюджета по сравнению с одним из двух объединяемых субъектов. Дефицитность бюджета составит около 0,4 %, что на 2,7 процентных пункта меньше усредненного (рассчитанного по средним арифметическим значениям бюджетной обеспеченности) значения показателя по совокупности из 77 субъектов. В среднем обеспеченность расходов бюджета нового региона собственными доходами (**ОНСДБ**) после объединения первоначально составит около 12792 руб./чел. (98 % от суммы обеспеченности населения расходами объединенного регионального бюджета).

Таблица 22

Показатели бюджетной обеспеченности Московской губернии

Субъект	Дефицит (-) или профицит (+) бюджета (% от суммы расходов), Д	ОНБД, руб./чел.	ОНСДБ, руб./чел.	ОНРБ, руб./чел.
Московская область	-4,8	2109	2109	2214
г. Москва	0,0	20753	20753	20753
Московская губерния	-0,4	12731	12731	12777

Относительное «ухудшение» текущей бюджетной ситуации согласно **табл. 9, 22** произойдет в г. Москве.

После укрупнения указанных субъектов федерации в рамках Московской губернии показатель $I_{об}$ для последней с учетом средних арифметических значений показателей бюджетной обеспеченности населения субъектов по исследованной совокупности территорий Российской Федерации и при условии сохранения бюджетных доходов входящих в состав новообразованного субъекта территорий на прежнем уровне составит 0,419.

Нижегородская губерния

Расположена в границах Приволжского федерального округа. Объединяет в себе территории нынешней Нижегородской области, а также

республик Мордовия, Чувашия и Марий Эл. Площадь губернии — 142,5 тыс. км². Численность населения входящих в губернию территорий на 1 января 2001 г. составила 6661,2 тыс. чел.

Губерния обладает достаточно развитой транспортной сетью. Регион имеет очень выгодное экономико-географическое положение, обеспечивающее возможность развития тесного сотрудничества с крупнейшими экономическими центрами России, транспортную легкодоступность источников сырья и потребителей производимой продукции. Территорию региона пересекает ряд магистральных газопроводов, берущих начало на севере Западной Сибири. Нижний Новгород — крупный речной порт с выходами к Балтийскому, Белому, Каспийскому, Азовскому и Черному морям, он также представляет собой крупный железнодорожный узел.

На территории губернии находятся запасы песка, стекольного песка, глин для производства кирпича, сырья для производства щебня, торфа, сапропелей, строительного камня и мела, диатомита, трепела, опоки, мергеля, известняков, доломитов. Имеются значительные ресурсы пресных и минеральных вод, в том числе пригодных для лечебных целей, лечебные грязи.

Экологическая ситуация является непростой, связано это с загрязнением почв и воды предприятиями химической и нефтехимической промышленности (особенно в Нижегородской области и Республике Чувашия), машиностроения, целлюлозно-бумажной промышленности, жилищно-коммунального хозяйства. Высок уровень загрязнения атмосферы автомобильным транспортом.

Наиболее развиты машиностроение и металлообработка, пищевая промышленность (все субъекты), химическая и нефтехимическая промышленность (Нижегородская область и Республика Мордовия), топливная промышленность (Нижегородская область), промышленность строительных материалов (республики Марий Эл и Чувашия). Всего на территории губернии по состоянию на 2000 г. работало 5294 промышленных предприятия.

Валовой продукт территорий Нижегородской губернии на 1999 г. составил 126 372 млн руб. Удельный вес губернии в валовом внутреннем продукте страны — 2,74 %.

Размер среднедушевых денежных доходов на территории губернии в 2000 г. был примерно в 1,7 раза меньше среднего по субъектам Российской Федерации и в 1,3 раза меньше усредненного (медианного) значения. При этом в среднем по входящим в губернию субъектам федерации стоимость стандартной потребительской корзины примерно на 16 % меньше среднероссийского показателя.

Входящие в губернию Нижегородская область, республики Мордовия, Чувашия и Марий Эл занимают в рейтинге по показателю относительного благополучия текущей бюджетной ситуации $I_{об}$ 38, 53, 68 и 69-е места соответственно. Необходимость изменения текущей бюджетной ситуации актуальна для каждого из этих четырех субъектов федерации,

однако в наибольшей степени — для Мордовской, Чувашской и Марийской республик, особенно для последних двух.

После объединения удастся поднять уровень общей обеспеченности населения новообразованного субъекта доходами бюджета по сравнению с двумя из четырех объединяемых субъектов. Дефицитность бюджета составит около 6,4 %, что на 3,3 процентных пункта больше усредненного (рассчитанного по средним арифметическим значениям бюджетной обеспеченности) значения показателя по совокупности из 77 субъектов (значительное влияние оказывает бюджетный дефицит Чувашской Республики — 28,2 %). В среднем обеспеченность расходов бюджета нового региона собственными доходами (**ОНСДБ**) после объединения первоначально составит около 1478 руб./чел. (77 % от суммы обеспеченности населения расходами объединенного регионального бюджета).

Таблица 23

Показатели бюджетной обеспеченности Нижегородской губернии

Субъект	Дефицит (-) или профицит (+) бюджета (% от суммы расходов), Д	ОНБД, руб./чел.	ОНСДБ, руб./чел.	ОНРБ, руб./чел.
Нижегородская область	0,0	1708	1708	1708
Чувашская Республика	-28,2	1187	711	1654
Республика Марий Эл	-2,9	1822	993	1876
Республика Мордовия	4,8	3017	2095	3169
Нижегородская губерния	-6,4	1796	1478	1918

Относительное «ухудшение» текущей бюджетной ситуации согласно табл. 10, 23 произойдет в Республике Мордовия.

После укрупнения указанных субъектов федерации в рамках Нижегородской губернии показатель $I_{об}$ для последней с учетом средних арифметических значений показателей бюджетной обеспеченности населения субъектов по исследованной совокупности территорий Российской Федерации и при условии сохранения бюджетных доходов входящих в состав новообразованного субъекта территорий на прежнем уровне составит -0,472.

В результате укрупнения можно добиться некоторой экономии бюджетных средств. Например, за счет снижения расходов на объединенный аппарат управления часть собственных средств будет возможно направить на развитие. Наименьшие расходы на государственное управление в 2000 г. были заложены в бюджете Нижегородской области: на одного жителя области приходилось 58 руб. бюджетных средств, направленных в эту сферу. Значение показателя для Нижегородской губернии в 2000 г. равно 78 руб. на душу населения. Если снизить среднедушевой расход средств по статье бюджета, учитывающей расход средств на государственное управление, до минимального из значений по территориям, входящим в губернию, то получим экономию средств в 20 руб. на душу населения (131 711 684,09 руб.), которые можно использовать для фи-

нансирования приоритетных направлений развития социального хозяйства субъекта или его экономической системы (налогооблагаемой базы).

Обь-Иртышская губерния

Расположена на территории Сибирского федерального округа. В ее границах предполагается объединить Омскую, Томскую и Новосибирскую области. Площадь губернии — 634,8 тыс. км². Численность населения входящих в губернию территорий на 1 января 2001 г. составила 5942,8 тыс. чел.

Транспортная сеть губернии имеет в основном транзитную специализацию. По территории Омской области проходит нефтепровод Нижневартовск — Усть-Балык — Омск, который далее идет в Казахстан. Реки Обь, Томь, Чулым (а также некоторые другие) судоходны.

На территории губернии находятся месторождения нефти, природного газа, торфа, сырья для производства строительных материалов, бурого угля, железных руд, золота, керамических глин, имеются некоторые запасы мирабилита и поваренной соли.

Экологическая ситуация в целом достаточно сложная. Основные загрязнители — предприятия жилищно-коммунального хозяйства, топливной промышленности, энергетики и транспорт.

Наиболее развиты машиностроение и металлообработка, пищевая промышленность (Омская и Новосибирская области), химическая и нефтехимическая промышленность (Омская область), топливная промышленность — добыча нефти и газа (Томская область) и нефтепереработка (Омская область). Всего на территории губернии по состоянию на 2000 г. работало 6422 промышленных предприятия.

Валовой продукт территорий Обь-Иртышской губернии на 1999 г. составил 130 059 млн руб. Удельный вес губернии в валовом внутреннем продукте страны — 2,82 %.

Размер среднедушевых денежных доходов на территории губернии в 2000 г. был примерно в 1,2 раза меньше среднего по субъектам Российской Федерации, но в 1,1 раза больше усредненного (медианного) значения. При этом в среднем по входящим в губернию субъектам федерации стоимость стандартной потребительской корзины примерно на 6 % меньше среднероссийского показателя.

Входящие в губернию Томская, Омская и Новосибирская области в рейтинге по показателю относительного благополучия текущей бюджетной ситуации $I_{об}$ занимают 23, 50 и 41-е места соответственно, т. е. все три области требуют коррекции текущей бюджетной ситуации, в наибольшей степени — Омская и Новосибирская области, хотя в целом ситуация в регионе не очень тяжелая по сравнению с другими субъектами федерации.

После объединения удастся поднять уровень общей обеспеченности населения новообразованного субъекта доходами бюджета по сравнению с двумя из трех объединяемых субъектов. Дефицитность бюджета составит около 5,5 %, что на 2,4 процентных пункта боль-

ше усредненного (рассчитанного по средним арифметическим значениям бюджетной обеспеченности) значения показателя по совокупности из 77 субъектов (значительное влияние оказывает бюджетный дефицит Томской области — 10,7 %). В среднем обеспеченность расходов бюджета нового региона собственными доходами (**ОНСДБ**) после объединения первоначально составит около 1805 руб./чел. (80 % от суммы обеспеченности населения расходами объединенного регионального бюджета).

Таблица 24

Показатели бюджетной обеспеченности Обь-Иртышской губернии

Субъект	Дефицит (-) или профицит (+) бюджета (% от суммы расходов), Д	ОНБД, руб./чел.	ОНСДБ, руб./чел.	ОНРБ, руб./чел.
Новосибирская область	-2,9	1999	1641	2058
Омская область	-4,3	1772	1488	1851
Томская область	-10,7	3263	2866	3654
Обь-Иртышская губерния	-5,5	2143	1805	2269

Относительное «ухудшение» текущей бюджетной ситуации согласно **табл. 10, 24** произойдет в Томской области.

После укрупнения указанных субъектов федерации в рамках Обь-Иртышской губернии показатель $I_{об}$ для последней с учетом средних арифметических значений показателей бюджетной обеспеченности населения субъектов по исследованной совокупности территорий Российской Федерации и при условии сохранения бюджетных доходов входящих в состав новообразованного субъекта территорий на прежнем уровне составит -0,237.

В результате укрупнения можно добиться некоторой экономии бюджетных средств. Например, за счет снижения расходов на объединенный аппарат управления часть собственных средств будет возможно направить на развитие. Наименьшие расходы на государственное управление в 2000 г. были заложены в бюджете Омской области: на одного жителя области приходилось 47 руб. бюджетных средств, направленных в эту сферу. Значение показателя для Обь-Иртышской губернии в целом в 2000 г. равно 76 руб. на душу населения. Если снизить среднедушевой расход средств по статье бюджета, учитывающей расход средств на государственное управление, до минимального из значений по территориям, входящим в губернию, то получим экономию средств в 29 руб. на душу населения (170 288 381,74 руб.), которые можно использовать для финансирования приоритетных направлений развития социального хозяйства субъекта или его экономической системы (налогооблагаемой базы).

Окско-Донская губерния

Расположена в Центральном федеральном округе. Включает в себя территории Липецкой, Воронежской, Тамбовской, Белгородской, Орловской, Курской, Рязанской и Тульской областей. Площадь губернии —

257,7 тыс. км². Численность населения входящих в губернию территорий на 1 января 2001 г. составила 10 412,5 тыс. чел.

Губерния включает в свой состав территории, пограничные с Украиной, обладает достаточно неплохо развитой транспортной сетью. Однако в ряде районов транспортные пути нуждаются в улучшении, оптимизации (например, территория Белгородской области). Судосходны реки Ока, Цна, Мокша и др. По территории проходят газопроводы Ставрополь — Москва и Щебелинка (Украина) — Острогожск и далее на Оренбург.

На территории губернии находятся обширные запасы железной руды (Курская магнитная аномалия), месторождения бокситов, огнеупоров, песка, глины (в том числе гончарные глины), сырья для производства строительных материалов, торфа, фосфоритов, бурого угля, цементного сырья, стекольных песков, мела, известняков, песчаника, доломитов. На территории Тамбовской области недавно открыто крупное месторождение рудных песков, содержащих цирконий и титан. Имеются солидные ресурсы черноземов (Курская область).

Экологическая ситуация на значительной территории губернии является очень непростой, связано это с загрязнением почв, воды и атмосферы предприятиями металлургической промышленности (особенно в Липецкой области), химической промышленности, пищевой промышленности, машиностроения, жилищно-коммунального хозяйства. Высокий уровень загрязнения окружающей природной среды сельскохозяйственными отходами (например, в Орловской области).

Субъекты, входящие в состав укрупненной Окско-Донской губернии, относятся в основном к категории индустриально-аграрных с довольно высоким уровнем развития сельского хозяйства. Наиболее развиты машиностроение и металлообработка, пищевая промышленность (все субъекты), черная металлургия (Белгородская, Курская, Липецкая, Орловская, Тульская области), химическая и нефтехимическая промышленность (Воронежская, Курская, Тамбовская, Тульская области), топливная промышленность (Рязанская область), промышленность строительных материалов (Воронежская, Белгородская, Рязанская области), легкая промышленность (Орловская и Рязанская области). Всего на территории губернии по состоянию на 2000 г. работало 8723 промышленных предприятия.

Валовой продукт территорий Окско-Донской губернии на 1999 г. составил 203 516 млн руб. Удельный вес губернии в валовом внутреннем продукте страны — 4,42 %.

Размер среднедушевых денежных доходов на территории губернии в 2000 г. был примерно в 1,4 раза меньше среднего по субъектам Российской Федерации и в 1,1 раза меньше усредненного (медианного) значения. При этом в среднем по входящим в губернию субъектам федерации стоимость стандартной потребительской корзины примерно на 4 % меньше среднероссийского показателя.

Входящие в губернию Липецкая, Воронежская, Тамбовская, Белгородская, Орловская, Курская, Рязанская и Тульская области занимают в рейтинге по показателю относительного благополучия текущей бюджетной ситуации $I_{об}$ 16, 67, 56, 35, 31, 24, 58 и 49-е места соответственно. Бюджетная ситуация в субъектах, которые предполагается включить в состав новообразуемой Окско-Донской губернии, варьируется от относительно неплохой (Липецкая область) до весьма проблемной (Воронежская область).

После объединения удастся поднять уровень общей обеспеченности населения новообразованного субъекта доходами бюджета по сравнению с пятью из восьми объединяемых субъектов. Дефицитность бюджета составит около 3,3 %, что на 0,1 процентных пункта больше усредненного (рассчитанного по средним арифметическим значениям бюджетной обеспеченности) значения показателя по совокупности из 77 субъектов. В среднем обеспеченность расходов бюджета нового региона собственными доходами (**ОНСДБ**) после объединения первоначально составит около 1830 руб./чел. (80 % от суммы обеспеченности населения расходами объединенного регионального бюджета).

«Ухудшение» текущей бюджетной ситуации согласно **табл. 9, 10, 25** произойдет в Липецкой, Белгородской, Орловской и Курской областях.

Таблица 25

Показатели бюджетной обеспеченности Окско-Донской губернии

Субъект	Дефицит (-) или профицит (+) бюджета (% от суммы расходов), Д	ОНБД, руб./чел.	ОНСДБ, руб./чел.	ОНРБ, руб./чел.
Липецкая область	-2,188	3757	3757	3841
Воронежская область	-7,899	945	586	1026
Тамбовская область	-5,079	1650	962	1739
Белгородская область	0,000	2149	2068	2149
Орловская область	0,000	3396	1893	3396
Рязанская область	-9,364	1423	1013	1570
Курская область	-2,518	2949	2920	3025
Тульская область	-4,269	1200	1075	1254
Окско-Донская губерния	-3,3	2213	1830	2289

После укрупнения указанных субъектов федерации в рамках Окско-Донской губернии показатель $I_{об}$ для последней с учетом средних арифметических значений показателей бюджетной обеспеченности населения субъектов по исследованной совокупности территорий Российской Федерации и при условии сохранения бюджетных доходов входящих в состав новообразованного субъекта территорий на прежнем уровне составит -0,257.

В результате укрупнения можно добиться некоторой экономии бюджетных средств. Например, за счет снижения расходов на объединенный аппарат управления часть собственных средств будет возможно направить на развитие. Значение показателя для Окско-Донской

губернии в 2000 г. равно 114 руб. на душу населения. Если снизить среднедушевой расход средств по статье бюджета, учитывающей расход средств на государственное управление, до значения по Тульской области, равного $82 \frac{\text{руб.}}{\text{чел.}}$, то получим экономию средств в 32 руб. на душу населения (335 749 809,25 руб.), которые можно использовать для финансирования приоритетных направлений развития социального хозяйства субъекта или его экономической системы (налогооблагаемой базы).

Прикаспийская губерния

Расположена в Южном федеральном округе. В ее границах находятся территории Республики Калмыкия, Астраханской и Волгоградской областей. Площадь губернии — 234,1 тыс. км². Численность населения входящих в губернию территорий на 1 января 2001 г. составила 3985,3 тыс. чел.

В целом транспортная сеть губернии развита хорошо, однако на территории Республики Калмыкия — недостаточно. Железнодорожная сеть имеет выходы на Кавказ, Среднее Поволжье, Южный Урал. Волга дает выход губернии к бассейнам Азовского, Черного и Балтийского морей. Развита трубопроводный транспорт. Транспортная инфраструктура на территории Волгоградской области является одной из самых мощных в России, город Волгоград — крупнейший транспортный узел юга Российской Федерации.

На территории губернии находятся месторождения нефти, природного газа, торфа, сырья для производства строительных материалов, цементного сырья, строительных песков и глины, известняка, мергеля, соли. Следует особо отметить гидроресурсы Волги. В свою очередь, в Республике Калмыкия ощущается недостаток пресной воды.

Основные экологические проблемы возникли в связи с загрязнением почв при нефтедобыче, выбросами отходов газовой промышленности в атмосферу. Экологическая напряженность в дельте Волги обусловлена сосредоточением там нефтеналивных баз. На территории Волгоградской области загрязнения носят локальный характер, в основном в районе городов Волгоград и Волжский. Тяжелой остается экологическая ситуация на Волге.

Ряд районов губернии имеет сельскохозяйственную специализацию (овцеводство на территории Калмыкии). Наиболее развиты топливная промышленность (все субъекты), пищевая промышленность (Астраханская и Волгоградская области), химическая и нефтехимическая промышленность (Волгоградская область), промышленность строительных материалов (Республика Калмыкия), машиностроение и металлообработка (Волгоградская область). Всего на территории губернии по состоянию на 2000 г. работало 2990 промышленных предприятий.

Валовой продукт территорий Прикаспийской губернии на 1999 г. составил 71 044 млн руб. Удельный вес губернии в валовом внутреннем продукте страны — 1,54 %.

Размер среднедушевых денежных доходов на территории губернии в 2000 г. был примерно в 1,5 раза меньше среднего по субъектам Российской Федерации и в 1,2 раза меньше усредненного (медианного) значения. При этом в среднем по входящим в губернию субъектам федерации стоимость стандартной потребительской корзины примерно на 4 % меньше среднероссийского показателя.

Входящие в губернию Республика Калмыкия, Астраханская и Волгоградская области в рейтинге по показателю относительного благополучия текущей бюджетной ситуации $I_{об}$ занимают 34, 43, и 39-е места соответственно. По сравнению с другими объединяемыми регионами складывающаяся ситуация имеет среднюю сложность.

После объединения дефицитность бюджета составит около 6,7 %, что на 3,6 процентных пункта больше усредненного (рассчитанного по средним арифметическим значениям бюджетной обеспеченности) значения показателя по совокупности из 77 субъектов (значительное влияние оказывает бюджетный дефицит Волгоградской области — 9,6 %). В среднем обеспеченность расходов бюджета нового региона собственными доходами (**ОНСДБ**) после объединения первоначально составит около 2078 руб./чел. (81 % от суммы обеспеченности населения расходами объединенного регионального бюджета).

Таблица 26

Показатели бюджетной обеспеченности Прикаспийской губернии

Субъект	Дефицит (-) или профицит (+) бюджета (% от суммы расходов), Д	ОНБД, руб./чел.	ОНСДБ, руб./чел.	ОНРБ, руб./чел.
Республика Калмыкия	0,0	4538	3087	4538
Астраханская область	-2,0	2010	1578	2051
Волгоградская область	-9,6	2288	2150	2532
Прикаспийская губерния	-6,7	2395	2078	2568

Относительное «ухудшение» текущей бюджетной ситуации согласно **табл. 10, 26** произойдет в Республике Калмыкия.

После укрупнения указанных субъектов федерации в рамках Прикаспийской губернии показатель $I_{об}$ для последней с учетом средних арифметических значений показателей бюджетной обеспеченности населения субъектов по исследованной совокупности территорий Российской Федерации и при условии сохранения бюджетных доходов входящих в состав новообразованного субъекта территорий на прежнем уровне составит -0,261.

В результате укрупнения можно добиться некоторой экономии бюджетных средств. Например, за счет снижения расходов на объединенный аппарат управления часть собственных средств будет возможно направить на развитие. Наименьшие расходы на государственное управление в 2000 г. были заложены в бюджете Волгоградской области: на одного жителя области приходилось 103 руб. бюджетных средств,

направленных в эту сферу. Значение показателя для Прикаспийской губернии в целом в 2000 г. равно 129 руб. на душу населения. Если снизить среднедушевой расход средств по статье бюджета, учитывающей расход средств на государственное управление, до минимального из значений по территориям, входящим в губернию, то получим экономию средств в 26 руб. на душу населения (104 691 517,08 руб.), которые можно использовать для финансирования приоритетных направлений развития социального хозяйства субъекта или его экономической системы (налогооблагаемой базы).

Псковско-Новгородская губерния

Находится на территории Северо-Западного федерального округа. Объединяет в своем составе Псковскую и Новгородскую области. Площадь губернии — около 110,6 тыс. км². Численность населения входящих в губернию территорий на 1 января 2001 г. составила 1508,8 тыс. чел.

Транспортная сеть на территории губернии развита хорошо. В целом региональная транспортная инфраструктура имеет транзитную специализацию, которая обусловлена географическим положением губернии: она расположена между Москвой и Санкт-Петербургом.

Природно-ресурсный потенциал губернии довольно скромный. Здесь находятся месторождения бурого угля, горючих сланцев, бокситов, гравийно-песчаного материала, огнеупорных глин, легкоплавких глин, известняка. Значительные площади сельскохозяйственных угодий благоприятствуют развитию производства мясо-молочной продукции.

Регион является в экологическом отношении весьма проблемным (это в большей степени относится к Новгородской области). Наиболее распространенные загрязняющие вещества на территории Новгородской области — органические соединения, нефтепродукты, соединения меди, железа, марганца, пестициды, в подземных водах обнаружены барий, таллий, кремний. Основными загрязнителями воды в Псковской области являются предприятия жилищно-коммунального хозяйства Пскова. Главными загрязнителями атмосферы стали предприятия машиностроения и электроэнергетики.

Экономика губернии тесно связана с обеспечением Санкт-Петербурга: практически все сельскохозяйственные предприятия ориентированы на производство продовольствия для него. Наиболее развиты машиностроение и металлообработка, пищевая промышленность, лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность, производство строительных материалов (оба субъекта), химическая промышленность — производство азотных удобрений (Новгородская область); легкая промышленность (Псковская область). Всего на территории губернии по состоянию на 2000 г. работало 1838 промышленных предприятий.

Валовой продукт территорий Псковско-Новгородской губернии на 1999 г. составил 27 959 млн руб. Удельный вес губернии в валовом внутреннем продукте страны — 0,61 %.

Размер среднедушевых денежных доходов на территории губернии в 2000 г. был примерно в 1,3 раза меньше среднего по субъектам Российской Федерации и примерно равен усредненному (медианному) значению. При этом в среднем по входящим в губернию субъектам федерации стоимость стандартной потребительской корзины примерно на 4 % меньше среднероссийского показателя.

Псковская область в рейтинге по показателю относительного благополучия текущей бюджетной ситуации $I_{об}$ занимает 41-е место, Новгородская — 42-е. В целом ситуация в регионе складывается проблемная, но не самая сложная по сравнению с некоторыми другими субъектами федерации.

После объединения дефицитность бюджета составит около 20,2 %, что на 17,1 процентных пункта больше усредненного (рассчитанного по средним арифметическим значениям бюджетной обеспеченности) значения показателя по совокупности из 77 субъектов (значительное влияние оказывает дефицитность бюджета Псковской области — 28,5 %). В среднем обеспеченность расходов бюджета нового региона собственными доходами (**ОНСДБ**) после объединения первоначально составит около 1669 руб./чел. (59 % от суммы обеспеченности населения расходами объединенного регионального бюджета).

Таблица 27

Показатели бюджетной обеспеченности Псковско-Новгородской губернии

Субъект	Дефицит (-) или профицит (+) бюджета (% от суммы расходов), Д	ОНБД, руб./чел.	ОНСДБ, руб./чел.	ОНРБ, руб./чел.
Новгородская область	-4,9	1993	1481	2095
Псковская область	-28,5	2512	1839	3512
Псковско-Новгородская губерния	-20,2	2265	1669	2837

После укрупнения указанных субъектов федерации в рамках Псковско-Новгородской губернии показатель $I_{об}$ для последней с учетом средних арифметических значений показателей бюджетной обеспеченности населения субъектов по исследованной совокупности территорий Российской Федерации и при условии сохранения бюджетных доходов входящих в состав новообразованного субъекта территорий на прежнем уровне составит -0,358.

В результате укрупнения можно добиться некоторой экономии бюджетных средств. Например, за счет снижения расходов на объединенный аппарат управления часть собственных средств будет возможно направить на развитие. Значение показателя расходов на государственное управление для Псковско-Новгородской губернии в целом в 2000 г. равно 85 руб. на душу населения. Если снизить среднедушевой расход средств по статье бюджета, учитывающей расход средств на государственное

управление, до 70 руб./чел., то получим экономию средств в 15 руб. на душу населения (23 520 535 руб.), которые можно использовать для финансирования приоритетных направлений развития социального хозяйства субъекта или его экономической системы (налогооблагаемой базы).

Санкт-Петербургская губерния

Находится в границах Северо-Западного федерального округа. В ее составе предлагается объединить Ленинградскую область и г. Санкт-Петербург. Площадь губернии — около 86 тыс. км². Численность населения входящих в губернию территорий на 1 января 2001 г. составила 6286,9 тыс. чел.

Транспорт на территории губернии развит неплохо. В целом транспортная сеть имеет транзитную специализацию: она обеспечивает выход многим районам европейской части России к портам Балтики и далее — в Западную Европу. Санкт-Петербург — крупнейший морской порт Российской Федерации на Балтике и крупный речной порт, здесь заканчивается Волго-Балтийский водный путь.

На территории губернии находятся месторождения торфа, фосфоритов, бокситов, кварцевых песков, огнеупорных глин, известняка.

Экологические проблемы губернии обусловлены тем, что на ее территории имеется более 16 тыс. источников выбросов загрязняющих атмосферу веществ, но газопылеулавливающими установками оснащено менее четверти из них. Характерные типы загрязнения подземных вод — сельскохозяйственные, коммунальные и промышленные отходы. Негативная экологическая ситуация значительно усугубляется предприятиями и автотранспортом Санкт-Петербурга.

Экономика губернии тесно связана с обеспечением Санкт-Петербурга: практически все сельскохозяйственные предприятия ориентированы на производство продовольствия для него. Наиболее развиты машиностроение, прежде всего наукоемкое, энергетическое, станковое, судостроение и приборостроение (Санкт-Петербург), машиностроение и топливная промышленность, в основном нефтепереработка (Ленинградская область), пищевая промышленность, химическая и нефтехимическая промышленность (оба субъекта), лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность (Ленинградская область). Всего на территории губернии по состоянию на 2000 г. работало 20849 промышленных предприятий.

Валовой продукт территорий Санкт-Петербургской губернии на 1999 г. составил 204 353 млн руб. Удельный вес губернии в валовом внутреннем продукте страны — 4,44 %.

Размер среднедушевых денежных доходов на территории губернии в 2000 г. был примерно равен среднему по субъектам Российской Федерации и в 1,3 раза больше усредненного (медианного) значения. При этом в среднем по входящим в губернию субъектам федерации стоимость стандартной потребительской корзины примерно на 3,5 % больше среднероссийского показателя.

Ленинградская область в рейтинге по показателю относительного благополучия текущей бюджетной ситуации $I_{об}$ занимает 27-е место. Санкт-Петербург занимает 8-е место в десятке лидеров. В целом регион относительно благополучный.

В среднем обеспеченность расходов бюджета нового региона собственными доходами (**ОНСДБ**) после объединения первоначально составит около 6554 руб./чел. (99,7 % от суммы обеспеченности населения расходами объединенного регионального бюджета).

Таблица 28

Показатели бюджетной обеспеченности Санкт-Петербургской губернии

Субъект	Дефицит (-) или профицит (+) бюджета (% от суммы расходов), Д	ОНБД, руб./чел.	ОНСДБ, руб./чел.	ОНРБ, руб./чел.
Ленинградская область	0,0	2765	2684	2765
г. Санкт-Петербург	0,0	7939	7939	7939
Санкт-Петербургская губерния	0,0	6575	6554	6575

Относительное «ухудшение» текущей бюджетной ситуации согласно **табл. 9, 28** произойдет в г. Санкт-Петербурге.

После укрупнения указанных субъектов федерации в рамках Санкт-Петербургской губернии показатель $I_{об}$ для последней с учетом средних арифметических значений показателей бюджетной обеспеченности населения субъектов по исследованной совокупности территорий Российской Федерации и при условии сохранения бюджетных доходов входящих в состав новообразованного субъекта территорий на прежнем уровне составит 0,374.

Уральская губерния

Находится в границах Уральского федерального округа. Включает в свой состав территории Свердловской и Челябинской областей. Площадь губернии — 282,7 тыс. км². Численность населения входящих в губернию территорий на 1 января 2001 г. составила 8223,8 тыс. чел.

Губерния имеет очень развитую железнодорожную сеть, по ее территории проходят транзитные нефте- и газопроводы.

На территории губернии имеются месторождения угля, железных и медных руд, бокситов, асбеста, талька, мрамора, золота, платины, графитов, магнетитов, огнеупорных глин, драгоценных и поделочных камней.

Ситуация по многим экологическим параметрам здесь очень острая. Техногенное загрязнение территории губернии в районах промышленных узлов крайне высоко. Вырублены большие массивы лесов, накоплены миллионы тонн отходов производства. Отмечено радиоактивное загрязнение.

Включенные в Уральскую губернию районы являются одними из наиболее мощных индустриальных регионов России. В структуре про-

мышленности ведущее место занимают цветная и черная металлургия, машиностроение и металлообработка. Всего на территории губернии по состоянию на 2000 г. работало 8258 промышленных предприятий.

Валовой продукт территорий Уральской губернии на 1999 г. составил 207 989 млн руб. Удельный вес губернии в валовом внутреннем продукте страны — 4,51 %.

Размер среднедушевых денежных доходов на территории губернии в 2000 г. был примерно равен среднему по субъектам Российской Федерации и в 1,2 раза превышал усредненное (медианное) значение. При этом в среднем по входящим в губернию субъектам федерации стоимость стандартной потребительской корзины примерно на 2,5 % ниже среднероссийского показателя.

Уральская губерния также относится к числу регионов, в которых необходимость исправления бюджетной ситуации присутствует, но не является вопиюще острой. Объединяемые Свердловская и Челябинская области в рейтинге по показателю относительного благополучия текущей бюджетной ситуации $I_{об}$ занимают 26-е и 33-е места соответственно.

После объединения дефицитность бюджета составит около 0,4 %, что на 2,5 процентных пункта меньше усредненного (рассчитанного по средним арифметическим значениям бюджетной обеспеченности) значения показателя по совокупности из 77 субъектов. В среднем обеспеченность расходов бюджета нового региона собственными доходами (**ОНСДБ**) после объединения первоначально составит около 2094 руб./чел. (99,6 % от суммы обеспеченности населения расходами объединенного регионального бюджета).

Таблица 29

Показатели бюджетной обеспеченности Уральской губернии

Субъект	Дефицит (-) или профицит (+) бюджета (% от суммы расходов), Д	ОНБД, руб./чел.	ОНСДБ, руб./чел.	ОНРБ, руб./чел.
Свердловская область	-0,5	2427	2427	2440
Челябинская область	0,0	1677	1677	1677
Уральская губерния	-0,4	2094	2094	2102

Относительное «ухудшение» текущей бюджетной ситуации согласно **табл. 10, 29** произойдет в Свердловской области.

После укрупнения указанных субъектов федерации в рамках Уральской губернии показатель $I_{об}$ для последней с учетом средних арифметических значений показателей бюджетной обеспеченности населения субъектов по исследованной совокупности территорий Российской Федерации и при условии сохранения бюджетных доходов входящих в состав новообразованного субъекта территорий на прежнем уровне составит -0,151.

В результате укрупнения можно добиться некоторой экономии бюджетных средств. Например, за счет снижения расходов на объединен-

ный аппарат управления часть собственных средств будет возможно направить на развитие. Наименьшие расходы на государственное управление в 2000 г. были заложены в бюджете Челябинской области: на одного жителя области приходилось 71 руб. бюджетных средств, направленных в эту сферу. Значение показателя для Уральской губернии в целом в 2000 г. равно 87 руб. на душу населения. Если снизить среднедушевой расход средств по статье бюджета, учитывающей расход средств на государственное управление, до минимального из значений по территориям, входящим в губернию, то получим экономию средств в 16 руб. на душу населения (135 606 835,62 руб.), которые можно использовать для финансирования приоритетных направлений развития социального хозяйства субъекта или его экономической системы (налогооблагаемой базы).

Хабаровская губерния

Расположена на территории Дальневосточного федерального округа. В ее составе предполагается объединить территории Хабаровского края и Еврейской автономной области. Площадь губернии — около 825 тыс. км². Численность населения входящих в губернию территорий на 1 января 2001 г. составила 1691,4 тыс. чел.

Транспортная инфраструктура на территории губернии развита хорошо. В целом транспортная сеть занимает ключевое положение на Дальнем Востоке страны. Через территорию губернии проходит две железнодорожные магистрали: Транссибирская и БАМ, соединенные линией Хабаровск — Комсомольск-на-Амуре. Речное судоходство осуществляется по рекам Амуру и Уссури. Большое значение имеет морской транспорт, обеспечивающий сообщение с севером губернии, с Сахалином, внешнее сообщение. Главные порты — Ванино, Советская Гавань. Автодороги имеются только в южной части губернии. В крупных городах расположены аэропорты.

Природно-ресурсный потенциал губернии велик и разнообразен. Здесь находятся месторождения бурого угля, каменного угля, оловянных руд, золота, доломитов, мрамора, известняков. Губерния располагает наибольшими среди регионов Дальнего Востока запасами древесины.

Экологическая ситуация в регионе острая. Среди загрязнителей вод губернии выделяются предприятия жилищно-коммунального хозяйства и деревообрабатывающей промышленности. Основными загрязнителями стали предприятия электроэнергетики, промышленности строительных материалов (на территории Еврейской автономной области), автотранспорт. На территории губернии обнаружено семь загрязненных горизонтов подземных вод.

Экономика губернии в основном имеет индустриальную специализацию. Для Еврейской автономной области более характерна экономика индустриально-аграрного типа, относительно слабая. Наиболее развиты машиностроение и металлообработка, пищевая промышленность (оба субъекта), промышленность строительных материалов (Еврейская

автономная область). Всего на территории губернии по состоянию на 2000 г. работало 1820 промышленных предприятий.

Валовой продукт территорий Хабаровской губернии на 1999 г. составил 51 979 млн руб. Удельный вес губернии в валовом внутреннем продукте страны — 1,13 %.

Размер среднедушевых денежных доходов на территории губернии в 2000 г. был примерно в 1,1 раза меньше среднего по субъектам Российской Федерации и примерно в 1,2 раза больше усредненного (медианного) значения. При этом в среднем по входящим в губернию субъектам федерации стоимость стандартной потребительской корзины примерно на 14 % больше среднероссийского показателя.

Хабаровский край в рейтинге по показателю относительного благополучия текущей бюджетной ситуации $I_{об}$ стоит на 6-м месте в десятке лидеров. Еврейская автономная область занимает 65-е место, для нее ситуация в сфере бюджетной обеспеченности населения требует скорого разрешения.

После объединения дефицитность бюджета составит около 0,9 %, что на 2,2 процентных пункта меньше усредненного (рассчитанного по средним арифметическим значениям бюджетной обеспеченности) значения показателя по совокупности из 77 субъектов (т. е. будет равна дефициту бюджета Хабаровского края). В среднем обеспеченность расходов бюджета нового региона собственными доходами (**ОНСДБ**) после объединения первоначально составит около 7252 руб./чел. (79,1 % от суммы обеспеченности населения расходами объединенного регионального бюджета).

Таблица 30

Показатели бюджетной обеспеченности Хабаровской губернии

Субъект	Дефицит (-) или профицит (+) бюджета (% от суммы расходов), Д	ОНБД, руб./чел.	ОНСДБ, руб./чел.	ОНРБ, руб./чел.
Хабаровский край	-0,9	9765	8119	9854
Еврейская авт. область	0,0	3922	624	3922
Хабаровская губерния	-0,9	9089	7252	9168

Относительное «ухудшение» текущей бюджетной ситуации согласно **табл. 9, 30** произойдет в Хабаровском крае.

После укрупнения указанных субъектов федерации в рамках Хабаровской губернии показатель $I_{об}$ для последней с учетом средних арифметических значений показателей бюджетной обеспеченности населения субъектов по исследованной совокупности территорий Российской Федерации и при условии сохранения бюджетных доходов входящих в состав новообразованного субъекта территорий на прежнем уровне составит 0,702.

В результате укрупнения можно добиться некоторой экономии бюджетных средств. За счет снижения расходов на объединенный аппарат

управления часть собственных средств будет возможно направить на развитие. Наименьшие расходы на государственное управление в 2000 г. были заложены в бюджете Еврейской автономной области: на одного жителя области приходилось 212 руб. бюджетных средств, направленных в эту сферу. Значение показателя для Хабаровской губернии в целом в 2000 г. равно 226 руб. на душу населения. Если снизить среднедушевой расход средств по статье бюджета, учитывающей расход средств на государственное управление, до минимального из значений по территориям, входящим в губернию, то получим экономию средств в 14 руб. на душу населения (23 711 639,85 руб.), которые можно использовать для финансирования приоритетных направлений развития социального хозяйства субъекта или его экономической системы (налогооблагаемой базы).

4.2.3. Организационная структура органов государственной власти и управления субъекта федерации

На сегодняшний момент является четко осознанной необходимость смены организационной модели регионального государственного управления. Это касается и взаимоотношений «федерация — субъект», и самого механизма государственного управления. Укрупнение субъектов Российской Федерации и формирование некоторой новой сетки административно-территориального и экономического районирования страны, безусловно, может повысить эффективность управления развитием территорий и страны в целом, но не будет являться единственной мерой на пути повышения эффективности управления страной. Помимо этого, на наш взгляд, необходимо преобразование организационной схемы управления и самого алгоритма государственного управления обществом.

Первоначально обратимся к **организационной структуре органов государственной власти и управления субъекта федерации**. Создавая структуру органов государственной власти в федерации, следует исходить из тех предпосылок, которые должны обеспечить слаженность работы организаций, осуществляющих управленческую деятельность. Структуры администраций, т. е. исполнительных органов власти субъектов, должны быть сопоставимы по ряду основных элементов. Это позволит обеспечить единство механизма управления на всей территории страны и даст возможность реализовать единый алгоритм управления — государственное программирование развития общества.

Собственно структура, организационные особенности построения и функционирования органов законодательной власти субъекта федерации не имеют принципиального значения, межрегиональные различия здесь могут быть настолько велики, насколько это объяснимо исторической традицией, соображениями целесообразности и т. п. Важным является сам факт наличия собственного законодательного органа, кото-

рый, воплощая в жизнь принципы демократии и народного представительства во власти, занимается разработкой норм, регламентирующих отношения в сфере, относящейся к компетенции субъекта федерации. Можно остановиться только на ряде позиций, касающихся именно укрупнения субъектов федерации и связанной с этим трансформации структуры управления на территории объединяемых субъектов.

Наиболее приемлемым, с нашей точки зрения, является создание на территории объединяемого субъекта двухпалатного органа представительной власти, который обеспечит учет не только воли большинства населения в избирательных округах, но и интересов объединяемых социально-территориальных общностей. Это позволит соблюсти и **принцип представительства населения субъекта в органах власти**, и **принцип представительства различных территорий субъекта в процессе нормотворчества**. Однако численность законодательного органа субъекта не должна быть чрезмерно велика.

Обе палаты будут формироваться населением на основе прямых равных выборов при тайном голосовании. Отличия предполагаются в следующем: в нижнюю палату избираются представители по избирательным округам, сформированным исходя из общей численности населения объединяемого субъекта, в верхнюю палату — исходя из равного представительства входящих в субъект территорий. Количество представителей от каждой территории может быть равным. Таким образом, каждая территория будет иметь равное количество голосов в верхней палате.

Система органов законодательной власти позволяет реализовать прежде всего самостоятельность и независимость субъектов федерации в рамках принадлежащей им компетенции. Основной задачей органов исполнительной власти является осуществление управления жизнью и развитием общества как единым гармоничным целым. Потому в структуре органов исполнительной власти желательно соблюсти общность по ряду базовых элементов, которые позволят не только построить эффективную систему управления регионом, но и объединить региональные структуры исполнительной власти в едином механизме управления федерацией.

В качестве основополагающих принципов построения структуры органов исполнительной власти субъекта федерации можно выделить:

- 1) функциональный принцип;
- 2) отраслевой принцип;
- 3) принцип единства механизма управления на территории федерации и единства государственной политики, проводимой на территории федерации;
- 4) принцип организационной самостоятельности органов власти субъекта федерации;
- 5) принцип учета социально-культурных и социально-экономических особенностей субъекта федерации.

Сначала обратимся к последним двум принципам. **Принцип организационной самостоятельности органов власти субъектов федерации** прямо закреплен в Конституции Российской Федерации и подразумевает их невключенность непосредственно в структуру органов управления федерацией и/или другими субъектами. Они формируются самостоятельно населением субъекта при посредстве избранных им высших должностных лиц: депутатов законодательного органа субъекта и губернатора субъекта.

Принцип учета социально-культурных и социально-экономических особенностей субъекта находит свое выражение в том, что структура различных субъектов федерации не может полностью совпадать уже потому, что они сами различны. На их территории проживают разные люди, они обладают разными возможностями, культурные, политические и экономические характеристики субъектов федерации, а значит, интересы и доминанты развития зачастую неодинаковы. Поэтому невозможно формирование полностью унифицированной системы органов государственного управления на территории всех субъектов федерации, это будет больше соответствовать унитарному государству.

Между тем на территории федерации как единого государства должно быть обеспечено единство базового механизма управления и государственной политики. Это как раз достижимо в рамках разработки единого алгоритма государственного управления и соответственно базовой схемы структуры органов исполнительной власти на территории субъекта федерации. На основе данной схемы, служащей в качестве организационной структуры, и будет функционировать управление страной как единым целым. В качестве начал формирования такой схемы действуют упомянутые выше *функциональный, отраслевой принципы и принцип единства механизма управления на территории федерации и единства государственной политики, проводимой на территории федерации.*

Функциональный принцип положен в основу организации системы управления как частной компанией, так и государственными учреждениями.

Теория менеджмента подразделяет функции управления на четыре основные:

- планирование;
- организация;
- мотивация;
- контроль.

Аналогично, в виде четырехступенчатой последовательности, представимы и стадии управленческого процесса. Указанные функции характерны для управления работой и организации в целом и всех ее подразделений и осуществляются как на общеорганизационном уровне,

так и на уровне структурных подразделений: каждое подразделение организации в процессе управления своей деятельностью сталкивается с необходимостью их осуществления. Тем не менее для управления любой организацией, в том числе и органами исполнительной власти субъекта федерации, необходимо единство в осуществлении управления ею, которое позволит обеспечить достижение поставленной общей цели.

В связи с этим необходимы специальные подразделения региональной администрации, которые реализовывали бы данные функции в рамках администрации в целом, подразделения по планированию, организации, мотивации и контролю. При этом не обязательно всю полномочий по осуществлению этих функций сосредоточивать исключительно в рамках только одного государственного учреждения. Например, функцию планирования можно подразделить на функции прогнозирования и собственно составления планов, а планирование разграничить на текущее планирование и планирование развития, и рассредоточить выделенные функции по соответствующим подразделениям. Получается три подразделения, которые взаимосвязаны в процессе планирования деятельности структур государственного управления на уровне субъекта федерации.

Отраслевой принцип находит свое выражение в формировании подразделений, отвечающих за осуществление регулирующих и управленческих полномочий в одной из сфер общественной жизни либо отраслей народного хозяйства. Применение этого начала в формировании структуры органов исполнительной власти закономерно обусловлено наличием специфических особенностей, присущих сферам политической, социальной и экономической системы, которые определяют необходимость применения тех или иных подходов, методов, решений в управлении ими, в их регулировании. Поэтому в структурах администраций, исполнительных органов власти субъектов федерации (и в структуре органов исполнительной власти федерации в целом) будут присутствовать подразделения по управлению отдельными, исторически сложившимися или спланированными отраслями: структуры по управлению развитием и регулированию сельскохозяйственного производства, по управлению развитием и урегулированию промышленной сферы, подразделения, осуществляющие деятельность, связанную с государственным управлением в сфере занятости, труда и миграции населения, в сфере социальной защиты, образования, здравоохранения, землеустройства, торговли, культуры, экологии и охраны окружающей природной среды и т. п.

Сочетая функциональный и отраслевой принципы построения структуры органов исполнительной власти субъекта федерации при формировании структуры исполнительной власти субъекта федерации, получим следующую принципиальную схему (**рис. 17**).



Рис. 17. Принципиальная схема структуры органов исполнительной власти

Приведенная принципиальная схема структуры органов исполнительной власти субъекта федерации иллюстрирует собой реализацию обоих отмеченных принципов построения структуры органов исполнительной власти субъекта. В ней происходит сочетание функционального и отраслевого начал государственного управления. Недочет в структуре органов исполнительной власти какого-либо из указанных в схеме элементов (например, отсутствие плановых органов и учреждений) не может не сказаться негативно на формировании всей системы органов исполнительной власти региона.

Отталкиваясь от этой принципиальной схемы, можно предложить базовую, модельную структуру органов исполнительной власти (**рис. 18**).

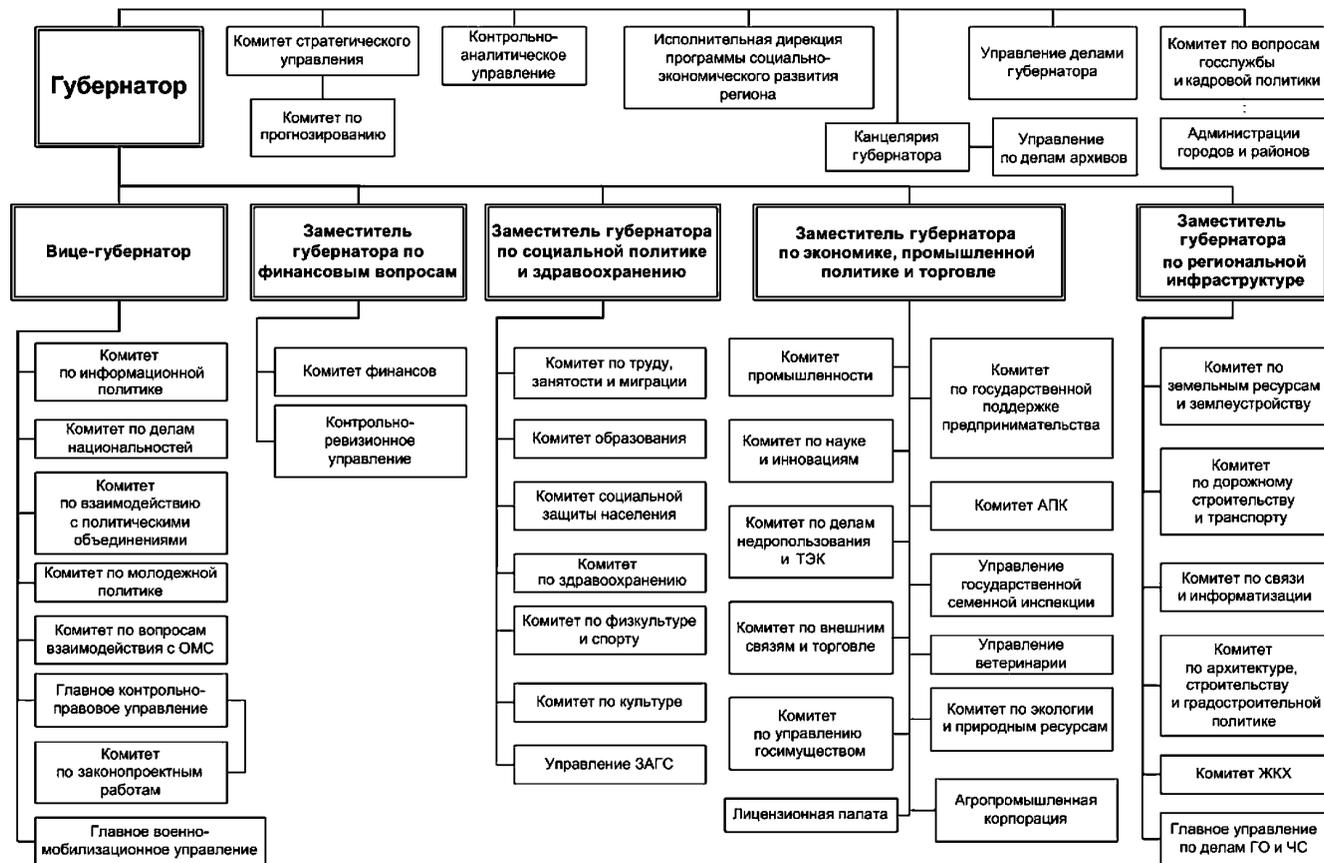


Рис. 18. Примерная структура органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации

Существующие на территории объединяемых субъектов федерации органы исполнительной власти должны *постепенно* сращиваться. По нашему мнению, нельзя провести объединение двух или более субъектов мгновенно, в течение нескольких месяцев. Поэтому сначала следует пойти по пути образования ряда совместных управленческих структур для объединяемых регионов.

Первоначально нужно создавать те структуры, которые пока не имеют места в системе государственного управления на региональном уровне, но являются жизненно необходимыми — плановые структуры. Объединенные центры стратегического управления и контроля, формируемые совместно объединяемыми регионами, должны будут в том числе заниматься и планированием интеграционных процессов, с тем чтобы объединение прошло наиболее эффективно и сформированная в результате система государственного управления нового региона учитывала его потребности и особенности.

4.2.4. Единый алгоритм государственного управления регионом

В проекте изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», разработанном в качестве законодательной инициативы Президента России, наряду с весьма своевременными предложениями, касающимися принципов разделения полномочий по предметам совместного ведения, содержится ряд спорных и неясных моментов. Некоторые из них уже рассматривались ранее.

В частности, авторы предлагают нововведения, которые вызывают серьезные опасения в связи с их возможным влиянием на дальнейшее развитие федерализма в России. Речь идет о временном осуществлении федеральными органами государственной власти полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и об институте временной финансовой администрации субъекта Российской Федерации (ст. 26¹⁰). **Этот шаг неизбежно приведет к невероятному усилению авторитаризма и централизации в управлении. Анализируя проект, приходится делать вывод о том, что подобная централизация являлась основной целью его составителей.** Однако усиление авторитарных и центристских тенденций в управлении приведет к снижению самостоятельности субъектов федерации, что неизбежно скажется на качестве государственного управления: оно снизится.

Добиваться более эффективного взаимодействия органов государственной власти всех уровней, местного самоуправления, повышать эффективность контроля выполнения государственными учреждениями следует иным способом, который позволит сохранить преимущества децентрализации управления и вместе с

тем четко закрепит его единство. Интеграция организационного механизма государственного управления должна обеспечиваться *не централизацией полномочий*, что предлагается, по сути дела, авторами проекта, *а единством государственной политики, проводимой на территории федерации*, которое можно обеспечить путем разработки и внедрения *единого алгоритма государственного управления текущим функционированием и развитием* на территории Российской Федерации.

Ликвидация системы централизованного планирования возымела совершенно не тот эффект, которого пытались достичь. Пришедшая ей на смену система прогнозов социально-экономического развития в том виде, в котором она существует сейчас, оказалась неспособна обеспечить органам государственной власти видение того, в каком направлении развивается экономика и что можно сделать, чтобы изменить положение к лучшему. Очевидно, что органам государственной власти для того, чтобы направлять развитие территории, требуется программа регионального развития, которая была бы основой для осуществления государственного регулирования, характеризуя динамику социально-экономической ситуации, устанавливая приоритеты развития и пути их реализации. Необходимость существования на государственном уровне системы планирования развития территории подчеркивалась не только теоретиками советского планирования, но и зарубежными экономистами.

В этом смысле деятельность Госплана, направленная на управление социально-экономической жизнью, не представляется в однозначно негативном свете. Нельзя признать правильным полный демонтаж системы Госплана как способ устранения недостатков государственного планирования и управления. В результате оказался устраненным центральный процессорный элемент в механизме разработки программы развития социально-экономической сферы, которая (программа), собственно, и является базой для принятия решений о направлениях и формах государственного воздействия. Адекватной замены этого центрального элемента не произошло.

Наиболее остро проблема планирования деятельности государственного управления стоит сегодня на региональном уровне. Современная российская модель федерализма, закреплённая Конституцией Российской Федерации 1993 г., оставляет решение проблем социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в ведении региональных органов государственной власти. Если ранее проблема регионального планирования развития региона, по существу, не ставилась, все решалось централизованно, то сейчас регионы в разрешении этих вопросов остались фактически без поддержки центра. Правовые акты, касающиеся прогноза социально-экономического развития, в частности Федеральный закон от 23 июня 1995 г. «О государственном прогнозировании и разработке программ социально-экономического

развития Российской Федерации», постановления правительства России, методические рекомендации Минэкономки России, только определяют основные понятия, регламентируют структуру информационных потоков в рамках системы социально-экономического прогнозирования, разъясняют порядок заполнения прогнозных форм. То же можно сказать о подготавливаемом и рассматриваемом в Государственной Думе проекте Федерального закона «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации» № 18259-З¹. Сам процесс обработки информации, создания прогноза и программы развития региона остается за рамками правового регулирования, на усмотрение региональных органов управления. Последние же в применении различных современных методов анализа данных и прогнозирования не идут далее простой линейной экстраполяции настоящего состояния экономики на будущее по двум точкам — данные за текущий и прошедший годы, что не может дать верного прогноза в подавляющем большинстве случаев. Подобная ситуация складывается в связи с тем, что сотрудники многих современных комитетов экономики и прогнозирования не обладают достаточным объемом знаний по предмету своей непосредственной работы, а именно — по системам и методам прогнозирования и программирования развития экономики региона (например, модель Леонтьева, модель Неймана, сетевые модели и т. д.). Энергичное развитие приложений этих методов к анализу социально-экономических процессов продолжается и в настоящее время, однако в практику регионального государственного управления в России они не внедряются. Не будучи знакомы с приложениями этих методов к практике управления, работники органов государственной власти порой даже не имеют представления о том, что эти методы существуют. Понятно, что инициативы чиновники в применении современных методов прогнозирования и программирования развития региона, как правило, не проявляют.

Фактически полный отказ от формирования целостной единой и непротиворечивой программы управления экономическим развитием в современных условиях, когда экономика является сложным и легко выходящим за пределы оптимального (да и просто сбалансированного) состояния организмом, недопустим, необходимо применение методов, позволяющих эффективно прогнозировать и планировать ее развитие. Отсутствие в документах, регламентирующих процесс составления прогноза социально-экономического развития, указаний на те методы, с помощью которых происходит формирование прогноза и программы социально-экономического развития, приводит к тому, что на уровне регионов информация собирается, но почти не обрабатывается. Составление прогноза давно превратилось в ритуальное действие по сбору и отправке в центр некоторых показателей, характеризующих развитие

¹ Текст законопроекта можно найти в Интернете по адресу <http://www.legislature.ru>.

экономики региона. Сама же цель сбора этих данных — формирование программы социально-экономического развития — не достигается.

В современных условиях осуществлен переход от экономического планирования к системе прогнозов социально-экономического развития. Однако прогноз социально-экономического развития попытались нагрузить и «программным», плановым смыслом, для чего он, в сущности, не предназначен. На сегодня есть прогноз социально-экономического развития (в основном как стадия бюджетного процесса), есть бюджет (с бюджетом развития в его рамках), но нет программы, плана развития субъекта. Разрабатываемые целевые программы социально-экономического развития не дают целостного плана развития, поскольку построены на принципе «выхватывания» из контекста развития территории какого-либо одного аспекта. Результатом такого «программирования» является недоучет взаимозависимости мер государственной политики в данной конкретной сфере государственного управления, недостаточно полное прогнозирование влияния результата осуществления данной реализуемой программы на развитие всей социально-территориальной общности, в рамках которой программа реализуется. Последующие программы уже должны будут бороться не только со вновь возникающими перед органами государственной власти в процессе управления проблемами, но и с непредвиденными в результате такого подхода к программированию развития последствиями уже реализованных программ.

Поскольку единой программы развития субъекта нет, ее место, по логике, должно было занять хоть что-то, в силу того, что планирование деятельности органов государственной власти, направленной на развитие территории, необходимо. Эту нишу занял бюджет. Но бюджет — это не программа развития, это смета доходов и расходов субъекта. Исполняя роль программы развития, бюджет берет на себя несвойственные ему функции. Поэтому необходимо четко развести **программирование развития** и **бюджетный процесс**, не смешивая одно с другим, формируя при этом особый подход к реализации мероприятий, направленных на развитие. Последние оцениваются в рамках бюджетно-сметного подхода не по их социально-экономическому эффекту, а по критериям их затратности. Соответственно, должно быть два обязательных документа управления на уровне субъекта федерации (да и на федеральном и муниципальном уровнях тоже): **бюджет** и **программа развития** (а не только прогноз социально-экономического развития, к тому же представляющий собой механические действия по сбору и отправке в Москву некоторой информации о динамике ряда социально-экономических показателей). Как существует отрасль **бюджетного права**, так, по всей видимости, должна существовать и отрасль **права программирования развития** (программное право, плановое право...).

Принятие закона (комплекса законов), закрепляющего алгоритм программирования регионального развития, даст субъектам ориентир: что они должны делать, чтобы создать программу своего развития; обеспечит

единообразии обработки информации; создаст единую систему взаимосвязанных стадий не **пересылки**, а **обработки** информации.

Юридическое формальное закрепление алгоритма программирования социально-экономического развития региона заложит основу создания комплекса регионального программирования как системы ресурсов и процессов, направленных на создание комплексной программы развития территории. Фиксация этих положений в региональном законе о государственном программировании на уровне субъекта федерации позволит сделать их обязательными для соответствующих государственных учреждений действиями, без которых нельзя будет обойтись при составлении прогноза и программы развития региона. Установление четкого механизма ответственности за неисполнение этого закона может серьезно повысить качество составляемых прогнозов и создать основу для составления программ развития социально-экономической сферы. Еще лучшим вариантом будет закрепление указанного алгоритма в нормативном документе федерального уровня.

Нормы такого рода закона будут содержать процедуры и алгоритмы создания, по сути, двух документов: прогноза развития и программы развития территории. Вероятно, они будут касаться и бюджетного планирования (но скорее по существу, а не по форме). Если понимать административный процесс в широком смысле, то большинство норм этого закона будут процессуальными.

В качестве собственно алгоритма, направленного на разработку целостной программы развития региона, можно рекомендовать следующий порядок, позволяющий разработать целостный план развития региона и повысить скоординированность регионального управления (контур регионального программирования)¹:

1. Определение в первом приближении общих потребностей и условий развития региона, внешних и внутренних угроз, противостоящих благоприятному варианту развития, полей допуска и направлений социальных расходов. Эта часть работы базируется на изучении показателей, характеризующих текущую ситуацию, их взаимозависимостей и вероятной динамики, возможно прибегнуть к анализу мнений экспертов. В результате должно быть создано описание региона, характеризующее его как социально-территориальную общность, его сильные и слабые стороны, общие перспективы развития. Это описание будет базироваться на методологии кластерного анализа экономических систем: в рамках народного хозяйства региона после изучения исходных данных и производственных циклов производимой и

¹ Филиппов В. А. К вопросу о правовом обеспечении алгоритмов программирования регионального развития // Юридическая наука и юридическое образование в России на рубеже веков: Состояние, проблемы, перспективы: Материалы Регион. науч.-практ. конф.: В 2 ч. Тюмень, 2001. Ч. 1. С. 217–223.

перерабатываемой на территории субъекта продукции определяются производственные кластеры, находящиеся пространственно полностью на территории региона, либо межрегиональные, включающие в себя ряд присутствующих в регионе производств¹.

2. Разработка межотраслевой модели для региона. Эта модель позволит комплексно описать всю экономическую систему региона как единое целое, сконструировать производственные функции отраслей народного хозяйства региона. Разработанный В. В. Леонтьевым метод построения комплексной межотраслевой модели экономики является наиболее удачным вариантом сочетания сложных проблем общего экономического равновесия с упрощенными допущениями статического анализа. Существуют и способы привнесения динамического элемента в статическую модель межотраслевой экономики. Развитие современной компьютерной техники позволяет решить проблему расчетов, связанную с размерами модели (включающей, к примеру, большое количество отраслей), количеством обрабатываемых данных и числом переменных.

Модель «затраты — выпуск» дает четкое представление о структуре производства, структуре затрат общественного продукта на производственные и потребительские (конечного потребления) нужды. Она достаточно точно описывает потребности экономической системы в различного рода продукции, инвестициях (в том числе и потребность в прикладных научных разработках) и ее производственный потенциал.

По нашему мнению, на основе межотраслевой модели и результатов кластерного анализа экономики региона можно определить наиболее перспективные отрасли экономической системы субъекта, которые, по всей видимости, будут представлять собой элементы кластера, находящегося полностью на территории субъекта, важные элементы кластеров, рассредоточенных территориально по двум или более регионам. Помимо этого можно определить направления усилий в сфере разработки и внедрения технологических усовершенствований, исходя из того, что они должны способствовать развитию производственных кластеров, находящихся на территории субъекта и наиболее для него выгодных.

Для построения модели необходимы данные, характеризующие отраслевую структуру затрат в экономике, а также уровень выпуска продукции для непроектных нужд (для нужд конечного потребления).

Существует ряд методик, позволяющих их собрать, основанных как на полном обследовании предприятий, функционирующих на территории региона отраслей, так и на выборочном. В современных условиях,

¹ В отечественной (советской) традиции аналогичное направление разрабатывалось и разрабатывается в рамках анализа территориально-производственных комплексов, но развивающийся на Западе кластерный анализ в большей мере ориентирован именно на экономику конкурентного типа.

конечно, имеется возможность проведения только выборочного обследования. Для построения межотраслевой модели по методу «затраты — выпуск» и регионального межотраслевого баланса потребуется по крайней мере 1,5 года: год — сбор данных, полугодовой срок — собственно построение базирующейся на них модели.

Согласно результатам первого исследования В. В. Леонтьевым экономики Соединенных Штатов начала XX в., выполненного с помощью межотраслевого метода, коэффициенты затрат (т. е. структурные пропорции производства в экономике) остаются примерно одинаковыми на протяжении около 10 лет. Учитывая темпы научно-технического прогресса, в современных условиях в случае интенсивной разработки и внедрения технических усовершенствований в производственные процессы отраслей можно говорить о стабильности коэффициентов затрат в течение более короткого срока: 3–5 лет.

Тем не менее разработка межотраслевых балансов все еще остается мощным инструментом оценки, прогнозирования и планирования экономики, тем более что сегодня уже существуют методы программирования технологических сдвигов в модели, в том числе разработанные самим В. В. Леонтьевым (на основе модели линейного программирования). Для моделирования технологических и организационных усовершенствований в производственном процессе необходимо собирать информацию о таких улучшениях, что потребует специального ее отслеживания (например, в средствах массовой информации, Интернете).

В случае необходимости межотраслевая леонтьевская модель может быть обобщена до модели Неймана, которая снимает некоторые допущения модели Леонтьева (в частности, производство одной отрасли только одного вида продукции), с построением на ее основе неймановской магистральной развития экономической системы, на которой темп роста экономики будет являться максимально возможным.

3. Осуществление оптимизации показателей леонтьевской модели. Сначала с учетом существующих на момент построения технологических матриц модели, перспектив выгодности отдельных отраслей региональной экономики, затем с учетом изменения структуры производства (коэффициентов затрат) в отраслях народного хозяйства региона. После этого в суммы конечного потребления вносятся поправки, вытекающие из прогнозов по рынкам сбыта продукции, выпускаемой предприятиями региона, прогнозов общей экономической конъюнктуры.

Для собственно оптимизации модели можно использовать различные методы моделирования оптимума, т. е. достижения поставленных целей при максимизации доходности отраслей экономики и народного хозяйства региона в целом (в том числе и минимизация убыточности) с учетом существующих ограничений. В качестве основных можно использовать методы математического программирования. Определенные к этому моменту концептуальные положения социально-экономи-

ческой политики согласуются с реальными условиями-ограничениями. Выявленные альтернативные сценарии развития и социально-экономической политики анализируются с помощью методов теории игр и экспертной оценки.

4. На основе избранного сценария развития социально-территориальной общности региона формулируется программа социально-экономического развития региона и формируется портфель конкретных проектов развития, которые имеют своей целью достижение выделенных в региональной программе развития приоритетов. Поиск информации, которая могла бы способствовать более эффективно достижению сформулированных целей регионального развития, не завершается на предыдущих этапах, он активно продолжается на протяжении всего процесса развертывания контура регионального программирования.

5. Для всего набора проектов строится дерево принятия решений. Для каждого проекта проводятся расчеты графика его реализации, определяются временные параметры проектов, последовательности и взаимосочетания мероприятий в рамках каждого проекта (с помощью сетевых методов: сетевое планирование (модели СПУ) и сети Петри). Результаты расчетов используются в качестве рекомендуемых или обязательных планов по осуществлению проекта. По каждому проекту рассчитываются риски возможного срыва проекта и в соответствии с расчетами производится страхование этих рисков, в том числе путем вложений средств в некоррелирующие активы (для совокупности самокупаемых и коммерческих проектов, предполагающих выделение средств на возвратной основе). Текущее администрирование осуществления программы развития региона осуществляет **Исполнительная дирекция программы социально-экономического развития региона**. При ее непосредственном участии создаются совместно с отраслевыми подразделениями администрации (а в случае необходимости — и совместно с органами местного самоуправления) исполнительные дирекции, управляющие каждым проектом, определяются и назначаются руководящие ими должностные лица. Возможен вариант прямого администрирования проекта органами государственной власти или/и местного самоуправления. В этом случае они подотчетны по вопросам реализации проекта Исполнительной дирекции программы социально-экономического развития региона.

6. По годовым итогам реализации программы подводятся итоги, рассматриваются и анализируются результаты выполнения всех запущенных проектов, осуществляется контроль соответствия показателей социально-экономического развития региона желаемым (запланированным) значениям, контроль за достижением поставленных программой социально-экономического развития региона целей. В случае необходимости разрабатываются меры, направленные на коррекцию не спрогнозированных нежелательных последствий реа-

лизации программных мероприятий. Алгоритмическая последовательность повторяется.

Для воплощения в жизнь изложенной выше схемы управления развитием и текущим функционированием региона необходимо взаимодействие ряда организационных структур государственной власти, большинство из которых уже существуют.

В качестве ключевых структур в системе управления социально-экономическим развитием субъекта можно назвать следующие:

1. Комитет государственной статистики: сбор и предоставление первичных статистических данных, обобщение и сведение статистических данных, предоставление статистической информации, ведение статистических баз данных.

2. Комитет прогнозирования: сбор и первичная обработка, сведение материалов, характеризующих текущую ситуацию, от отраслевых комитетов и Комитета государственной статистики; составление прогноза социально-экономического развития; составление «портрета» субъекта, наблюдение текущей динамики народнохозяйственного комплекса субъекта и выявление основных тенденций; информационная поддержка процесса составления федерального прогноза социально-экономического развития.

3. Центр стратегического управления: разработка сценариев развития субъекта; выработка приоритетов социально-экономического развития, составление перспективных планов развития субъекта; координация работ по планированию с федеральными органами и плановыми органами других субъектов (соседей и «наиболее интересных» с точки зрения установления партнерских отношений); разработка комплексов мероприятий по достижению запланированных результатов — создание Программы социально-экономического развития; формирование перечня согласованных с Программой социально-экономического развития целевых программ в различных сферах, формулирование критериев отбора и подбор согласованного пакета таких программ, организация их экспертизы с привлечением Комитета прогнозирования и отраслевых комитетов, при необходимости — частных (или внешних по отношению к региону) экспертов.

4. Контрольно-аналитическое управление: осуществляет следующие задачи: контроль за соблюдением приоритетов социально-экономической политики при формировании бюджета региона нового типа через оценку финансово-экономической эффективности и целесобразности планируемых бюджетных расходов; улучшение экономической административной деятельности в системе регионального управления субъекта РФ; контроль распределения финансовых и экономических ресурсов с точки зрения получаемого результата от их использования в процессе реализации социально-экономической политики региона; рационализация процедур планирования и принятия решений, включая

процедуры управления при возникновении отклонений от плана или результата исполнения решения; регулярное снабжение структур регионального управления информацией аналитического характера для принятия и контроля управленческих решений в сфере реализации социально-экономической политики; контроль рациональности использования бюджетных средств через организацию процессов принятия и исполнения управленческих решений в области социально-экономического развития региона.

5. Комитет по науке и инновациям: совместно с отраслевыми комитетами администрации сбор информации о технологических и организационных усовершенствованиях (ее отслеживание в средствах массовой информации, Интернете и т. п.); изучение совместно с Центром стратегического управления современных перспективных отраслей и производств, которые возможно и целесообразно развивать (создавать) на территории региона; в случае необходимости — организация взаимодействия с разработчиками технологических и организационных нововведений, обладателями соответствующих патентов с целью получения подробной информации о данном технологическом или организационном усовершенствовании, если нужно — с целью приобретения его, заключения с ними контрактов по использованию этой инновации или дальнейшей ее разработки; передача собранной информации в Центр стратегического планирования и контроля, отраслевым подразделениям администрации; проведение по запросам отраслевых подразделений администрации, Центра стратегического управления, Комитета прогнозирования и т. д. поиска информации о технологических и организационных новшествах в данной сфере, отрасли.

6. Исполнительная дирекция программы социально-экономического развития: текущее администрирование исполнения программы социально-экономического развития; контроль за выполнением программы, контроль за деятельностью по исполнению узкоцелевых программ развития, координация программ развития; назначение конкретных исполнителей и должностных лиц программ по согласованию с отраслевыми комитетами; сбор и сведение отчетности по выполнению программных мероприятий, предоставление отчета об исполнении программы социально-экономического развития.

7. Администрации целевых программ развития: текущее управление реализацией соответствующей узкоцелевой программы социально-экономического развития, внесение предложений по корректирующим изменениям в ходе выполнения программных мероприятий, отчетность о ходе выполнения программы.

8. Комитет по управлению государственным имуществом: организация учета государственного имущества, реализация намеченной политики приватизации, управление имуществом, не находящимся непосредственно в ведении иных государственных структур, координация

действий государственных структур, агентств, предприятий и учреждений по распоряжению государственным имуществом (аренда, продажа некоторых видов имущества), разработка норм (и проектов правовых актов) в сфере управления государственным имуществом, контроль в подведомственной ему сфере.

9. Экспертная комиссия (Конкурсная комиссия) (специально создаваемое оценочное учреждение): экспертиза предлагаемых узкоцелевых программ социально-экономического развития.

10. Отраслевые комитеты: разработка проектов стандартов и правил, регламентирующих подведомственную им сферу, сбор информации о функционировании подведомственной им сферы для целей отчетности и составления прогноза социально-экономического развития, участие в разработке Программы социально-экономического развития субъекта, в разработке узкоцелевых программ социально-экономического развития, в формировании администраций программ.

11. Органы местного самоуправления: формирование стратегических ориентиров и мероприятий (программ развития) в сфере развития соответствующих муниципальных образований в русле Программы социально-экономического развития субъекта, участие в формировании местных подразделений администраций узкоцелевых программ развития в случае необходимости создания таковых.

12. Ключевые федеральные структуры: осуществляют расстановку основных приоритетов, формируя «правила игры», которых должны придерживаться субъекты, осуществляя свое развитие; контролируют внешние отношения субъектов, в которые те могут вступать, реализуя свои программы развития; выступают в качестве арбитров и последней инстанции при согласовании противоречий, которые могут возникнуть между субъектами, в том числе, в случае необходимости, согласуют программы стабилизации и развития субъектов при участии последних и с учетом общефедеральных приоритетов.

13. Комитет финансов (по сути, он не относится к структурам, занимающимся развитием, его задача — управление финансовыми потоками в структуре управления текущим функционированием системы обеспечения населения необходимыми социальными благами): выяснение потребности в расходах на поддержание функционирования существующей структуры управления субъекта с учетом потребностей в текущем обеспечении деятельности структур управления, прогнозирование поступлений доходов; разработка проекта бюджета (текущих расходов) территории; участие в разработке фонда программы развития (в части определения сумм, которые будут выделены в данный фонд из общей суммы доходов субъекта); осуществление управления финансами сообразно распоряжениям соответствующих должностных лиц, полномочных распоряжаться расходованием бюджетных средств, в границах выделенных сумм бюджета текущих расходов и контроль целевого

расходования этих средств; подведение итогов исполнения бюджета текущих расходов, сбор отчетности и составление сводного отчета.

14. Счетная палата: проверки и ревизии использования бюджета по поручению представительных органов власти в соответствии с утвержденным планом проверок (можно предусмотреть также и проверки «случайные»), проверка целевого использования бюджета развития.

Данные структуры взаимоувязаны в рамках следующего порядка, который сконструирован на базе приведенного выше контура регионального программирования.

1. Постановка первоначальных целей, выявление и оценка находящихся на территории региона производственных кластеров. Для этого отраслевые подразделения администрации субъекта собирают и упорядочивают информацию о производственных процессах и отраслях, функционирующих на территории региона, создают описательные схемы функционирующих в регионе производственных кластеров в той или иной отрасли, определяют потребности в ресурсах для обеспечения их текущей работы. Эта работа осуществляется в тесном взаимодействии с органами государственной статистики. Центр стратегического управления формирует перечень общих, принципиальных целей развития территории. Собранные информация о функционирующих на территории региона производственных кластерах (территориально-производственных комплексах), разработанные отраслевыми подразделениями администрации региона схемы этих кластеров обобщаются, выясняются взаимозависимости существующих на территории региона кластеров (если таковые имеют место). Собранные информация сводится в единый портрет региона, представляющий собой описание мегакластера народного хозяйства региона (единого регионального ТПК). Описанием производственно-экономической системы региона работа не ограничивается. Соответствующими структурными подразделениями администрации субъекта изучается совокупность систем обеспечения населения услугами системы социального обеспечения и страхования, услугами медицинского страхования и здравоохранения, а также иными социальными услугами (общий перечень социальных услуг — см. параграф о критерии бюджетной обеспеченности населения), направления социальных расходов. На основе обобщенной информации Центр стратегического управления формулирует перечень вероятных внешних и внутренних угроз, противостоящих благоприятному развитию народнохозяйственного мегакластера региона и связанной с ним системой обеспечения населения социальными услугами, определяет поля допуска в процессе программирования регионального развития. На этом этапе работа по оценке и общей характеристике предполагаемых тенденций динамики региональной социально-территориальной общности (анализ которой осуществляется) выполняется Комитетом по прогнозированию, с этой целью тесно взаимодействующим с отраслевыми под-

разделениями администрации. Основным учреждением, курирующим данную работу, является Центр стратегического управления.

2. Сбор данных и составление межотраслевого баланса (МОБ) территории¹. Коэффициенты национального МОБ не очень хорошо подходят для определения регионального МОБ: МОБ, составленный с помощью районирования общегосударственных показателей, сильно отличается от регионального, полученного на основе прямого обследования (отличие обычно может составлять более 30 %). Поэтому в любом случае требуется проведение отдельного межотраслевого обследования экономики региона и составление исходя из него регионального межотраслевого баланса.

Работа по составлению межотраслевого баланса региона ляжет на Комитет прогнозирования. В основу этого процесса следует заложить методологию разработки межотраслевого баланса Госкомстата России. Это избавит от необходимости заново определять номенклатуру отраслей МОБ, продукты, которые учитываются при составлении МОБ, и отраслевую принадлежность этих продуктов (предприятие может производить не только продукцию, профильную для той отрасли, к которой относится). В любом случае желательно, чтобы сравнение областного межотраслевого баланса и национального не было осложнено несовпадением отраслевого деления экономик. Помимо этого для расчетов по отраслям, не представленным в Тюменском регионе, но которые, возможно, будет признано нужным развивать, будут необходимы свои коэффициенты затрат, которые, вероятно, придется взять из общероссийского баланса. Если же понадобятся новые отрасли или будут использоваться принципиально новые технологические процессы, то придется определять эти коэффициенты иначе (например, на основе нормативов затрат сырья и материалов в данном производственном процессе).

Наряду с межотраслевым балансом, составленным на основе прямого обследования, предполагается целесообразным составить контрольный нормативный («плановый») межотраслевой баланс. Цель его составления — контроль надежности и достоверности информации о затратах и выпуске, предоставляемой организациями — участниками обследования. Обследование фактически будет производиться по данным бухгалтерского учета. При этом важно избежать проблемы двойного счета. Кроме того, остается опасность сознательного предоставления

¹ Подробно с математическими моделями межотраслевого баланса можно ознакомиться в работах: *Колемаев В. А.* Математическая экономика: Учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и дораб. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 26–33; *Высшая математика для экономистов: Учебное пособие для вузов / Н. Ш. Кремер, Б. Л. Путко, И. М. Тришин, М. Н. Фридман; Под ред. проф. Н. Ш. Кремера.* М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997. С. 56–60; *Солодовников А. С., Бабайцев В. А., Брашлов А. В.* Математика в экономике. В 2-х ч. Ч. 1. М.: Финансы и статистика, 1998. С. 63–90; *Леонтьев В. В.* Межотраслевая экономика / Пер. с англ., предисл. и науч. ред. А. Г. Гранберга. М.: Экономика, 1997. 479 с.; *Гранберг А. Г.* Основы региональной экономики: Учебник для вузов. М.: ГУВШЭ, 2000. С. 138–187, 220–248.

предприятиями — участниками обследования искаженных данных о своих затратах (завышение затрат, занижение объемов добавленной стоимости, искажение или сокрытие реальной величины заработной платы, выплат владельцам и пр.). Для составления контрольного нормативного межотраслевого баланса нужны данные по нормативам затрат на единицу продукции (точнее, на рубль продукции — для стоимостного баланса) по избранной номенклатуре отраслей, которые придется определять путем экспертных оценок или же брать технологические нормативы. В обычной схеме МОБ коэффициенты затрат являются усредненными и включают в себя общие затраты отрасли, которые не связаны непосредственно с объемами производства. По технологическим нормативам получится структура только затрат собственно на производство продукции, стоимость единицы продукции отрасли придется увеличивать на сумму остальных затрат, а затем пересчитывать коэффициенты. Помимо этого данные по нормативам затрат будут являться данными по конкретным процессам, которые надо будет отнести к какой-то из отраслей МОБ. Это, скорее всего, будет означать, что придется нормативы затрат по видам продукции отрасли «усреднять», например, с помощью средней арифметической взвешенной, веса — количество продукции (по каждой отрасли, продукция которой используется в производстве данного общеотраслевого продукта, выводить средние затраты ее общей, абстрактной продукции). В итоге возможно получить данные по I квадранту и какие-то данные по III квадранту (добавленная стоимость). В I квадранте получим технологические коэффициенты текущих затрат, в III — тоже некоторые коэффициенты, характеризующие деление добавленной стоимости на части. Затем полученные коэффициенты текущих затрат можем умножить на валовой выпуск, получив, таким образом, абсолютные суммы межотраслевых потоков. Суммы промежуточного потребления (AX), конечной продукции (Y), валового выпуска (X) имеются в региональном Госкомстате. (Скорее всего, величины, рассчитанные по получившейся модели, не будут в точности совпадать с находящимися в базах данных Госкомстата региона.) Так мы получим статическую схему МОБ. Затраты на рубль продукции можно определить исходя из потребностей производства в материальных затратах в натуральном выражении, объемов производства в натуре и цен на соответствующие продукты (но цены для периода, за который составляется МОБ, придется также особо рассчитывать как средние за период). Затем, если в этом есть потребность, можно разделить конечную продукцию по направлениям потребления (секторам конечного потребления), возможно, с привлечением данных регионального Госкомстата. В IV квадранте добавить структуру добавленной стоимости по секторам конечного потребления (для сектора потребления населения, например, все выплаты населению, осуществляемые из всех источников).

Полученный по данной схеме контрольный нормативный межотраслевой баланс наверняка будет отличаться от структуры межотраслевых

связей, которая будет определяться на основе прямого обследования. Насколько — можно будет сказать лишь после проведения этого прямого обследования. По базовым отраслям, вроде машиностроения, нефтедобычи и переработки (производящим в основном сырье и оборудование для производственных нужд), вероятно, можно ограничиться обследованием крупных и средних предприятий, а по некоторым — только крупных (а может, только госпредприятий). По отраслям типа пищевой, финансы и кредит и вообще отраслям, где либо очень мало госпредприятий, либо много некрупных предприятий, обследованием только крупных и средних или только государственных предприятий ограничиться будет нельзя. Характеристики выборочной совокупности, а также конкретные предприятия можно определить исходя из информации, имеющейся в региональном Госкомстате и в отраслевых комитетах администрации.

Для составления динамического МОБ потребуется матрица **В**. Для этого необходимо провести обследование с целью оценки физического капитала экономики в его отраслевом разрезе (сколько «капитальных» товаров каких отраслей экономики необходимо для производства единицы выпуска данной отрасли). Проведение подобного обследования будет сложным делом: начиная с определения того, что считать «капитальным» товаром, и заканчивая собственно сбором данных.

Основными структурами, осуществляющими непосредственную работу с участниками межотраслевого обследования, станут отраслевые структуры администрации. Руководство процессом будет осуществлять учреждение, которое займется итоговым анализом данных и составлением собственно межотраслевого баланса,— региональный Комитет прогнозирования. Работа должна осуществляться в тесном контакте с Комитетом государственной статистики региона и Госкомстатом России, поскольку методологическая база обследования и обработки информации должна коррелировать с методологией Госкомстата с целью сопоставимости.

3. Составление прогноза социально-экономического развития, сбор данных о наилучших перспективах развития и о том, что могло бы способствовать их осуществлению. После того, как с помощью методологии кластерного и межотраслевого анализа смоделирована структура региональной социально-экономической системы, осуществляется собственно прогноз развития тенденций, наличествующих на данный момент: в суммы конечного потребления вносятся поправки, вытекающие из прогнозов по рынкам сбыта продукции, выпускаемой предприятиями региона в рамках региональных (и межрегиональных) кластеров, прогнозов общей экономической конъюнктуры. Эти прогнозы возможно строить с использованием различных прогностических методов: корреляционный и регрессионный анализы, анализ распределения вероятностей, статистические методы получения выводов, методы анализа временных рядов (модели ARIMA, ARCH и т. д.), модели деловых циклов, спектральный и фазовый анализы, методы теории катастроф,

численные методы, анализ непрерывных стохастических процессов, многофакторный анализ, методы нейронных сетей, генетические алгоритмы и т. д.¹ Результаты используются для определения перспектив и возможностей развития кластеров, функционирующих на территории региона, и интегрируются в межотраслевую модель региона (экзогенные переменные модели) для построения сценариев развития народного хозяйства и осуществления оптимизационных плановых расчетов. Комитет по прогнозированию является центральным процессорным элементом на этом этапе, под его руководством осуществляется сбор информации, его работники занимаются обработкой собранных данных с помощью прогнозных методов, создавая прогноз социально-экономического развития региона (моделируя сценарии развития).

После составления прогноза начинается работа по созданию Программы социально-экономического развития региона. Комитет по науке и инновациям совместно с Центром стратегического управления проводит изучение современных перспективных отраслей и производств, которые возможно и целесообразно развивать (создавать) на территории региона, выбирая в первую очередь те из них, которые близки по характеру производствам, функционирующим в рамках производственных кластеров, существующих на территории субъекта. Кроме того, Комитет по науке и инновациям администрации при содействии отраслевых комитетов администрации собирает информацию о существующих на момент начала работы над программой технологических и организационных инновациях в сфере производств, сосредоточенных в рамках народного хозяйства региона, и в сфере предоставления социальных услуг населению. Помимо получения такой информации от отраслевых подразделений региональных органов исполнительной власти, Комитет по науке и инновациям самостоятельно на основе намеченных целевых критериев проводит сканирование средств массовой информации, а также Интернета, на предмет наличия такой информации. В случае необходимости Комитет по науке и инновациям связывается с разработчиками такого нововведения, обладателями соответствующих патентов с целью получения подробной информации о данном технологическом или организационном усовершенствовании, если нужно — с целью приобретения его, заключения с ними контрактов по использованию этой инновации или дальнейшей ее разработки. Собранная информация передается в Центр стратегического планирования, отраслевым подразделениям администрации. Помимо этого Комитет по науке и инновациям проводит по запросам отраслевых подразделений администрации, Центра стратегического управления, Комитета прогнозирования и т. д. поиск информации о технологических и организационных новшествах в данной сфере, отрасли. Данная работа не исчерпы-

¹ *Сигел Э.* Практическая бизнес-статистика / Пер. с англ. М.: Изд. дом «Вильямс», 2002. С. 771–787.

вается временными рамками описываемого этапа, она продолжается на протяжении всего процесса.

4. Разработка оптимального плана. После получения информации о портретных характеристиках региона как социально-территориальной общности (особенностях его социально-экономической системы), тенденциях социально-экономической конъюнктуры, потенциале развития, ограничивающих объективных условиях становится возможным определение наилучших пропорций и характеристик социально-экономической системы исходя из наличной, ожидаемой ситуации и имеющихся перспектив. Центром стратегического управления осуществляется разработка оптимальных характеристик социально-экономической системы региона, необходимых для достижения поставленных целей; формулируются условия-ограничения, конструируется целевая функция. В основе поиска оптимума в соответствии с приведенным выше контуром программирования развития региона будут находиться модели линейного, целочисленного и стохастического программирования¹. Решение сформулированной оптимизационной задачи и будет являться искомым.

5. Разработка Программы социально-экономического развития территории. Программа создается как документ, в котором описываются пути развития, единый комплексный перечень мероприятий и проектов (программ), направленных на достижение общих целей оптимизации социально-экономической системы региона. Для этого Центр стратегического управления определяет взаимно согласованный набор проектов, которые необходимо реализовать с тем, чтобы достичь поставленных целей. Для всего набора проектов конструируется дерево принятия решений и используется метод анализа иерархий². Формируется **Исполнительная дирекция программы социально-экономического развития региона**. При участии Центра стратегического управления совместно с отраслевыми подразделениями администрации региона, Счетной палатой, Комитетом финансов, Комитетом прогнозирования организуется Экспертная (Конкурсная) комиссия, которая проводит конкурс программ по всем выделенным проектам (могут учреждаться конкурсные гранты на разработку программ), анализирует и осуществляет отбор с целью последующей реализации программ, в наилучшей степени удовлетворяющих оценочным конкурсным критериям. Программы, прошедшие отбор, допускаются к реализации, их бюджеты учитываются при распределении средств, выделяемых на развитие территории. Контрольно-аналитическое управление проводит оценку созданной Программы социально-экономического развития региона на предмет соответствия

¹ *Интрилигатор М.* Математические методы оптимизации и экономическая теория / Пер. с англ. Г. И. Жуковой, Ф. Я. Кельмана. М.: Айрис-Пресс, 2002. 576 с.

² *Таха Х. А.* Введение в исследование операций. 6-е изд. / Пер. с англ. М.: Изд. дом «Вильямс», 2001. С. 515–521.

сформулированным приоритетам развития. Его заключение обязательно рассматривается при утверждении программы, а сформулированные в нем выводы включаются в случае необходимости в Программу развития территории.

6. Разработка календарных планов осуществления проектов и программ, последовательности их осуществления, описание операций и производственных задач, которые надлежит выполнить в процессе их реализации, и сроков выполнения этих задач. После того как программа прошла конкурсный отбор и запланирована к реализации, организуются *проектные группы*, основная цель которых — «доводка» с целью составления конкретного плана ее реализации и определения уточненной потребности проекта в финансировании. Работа созданных проектных групп осуществляется под руководством и контролем сформированной Исполнительной дирекции программы социально-экономического развития региона. С привлечением методической помощи Центра стратегического управления проектные группы составляют полный перечень производственных задач проекта и операций по ним, определяют последовательность и сроки их осуществления, составляют сетевой график реализации проекта, производят его оптимизацию, определяют вероятностные характеристики графика. По каждому проекту рассчитываются риски возможного срыва проекта. В соответствии с данными расчетами впоследствии производится страхование рисков, в том числе путем вложений средств в некоррелирующие активы (для совокупности самоокупаемых и коммерческих проектов, предполагающих выделение средств на возвратной основе). Затем результат работы проектной группы утверждается Исполнительной дирекцией программы социально-экономического развития региона, Центром стратегического планирования совместно с Комитетом прогнозирования и отраслевым подразделением администрации, курирующим ту сферу общественной жизни, которую непосредственно затрагивает данная программа. Центр стратегического управления на основе совокупности утвержденных программ разрабатывает программу страхования финансовых рисков по тем из них, которые осуществляются на возвратной основе.

7. Утверждение Программы социально-экономического развития региона и формирование финансовых средств Фонда развития региона. Осуществление всех программных мероприятий потребует выделения финансовых средств. Именно для этого и предназначены средства *Фонда развития региона*. Объем финансовых средств Фонда развития региона определяется на основе сведенных Центром стратегического управления результатов работы проектных групп по всем принятым программам, прошедшим конкурсную экспертизу и отбор. Источники финансирования Фонда определяются совместно Центром стратегического управления и Комитетом финансов региона, после чего в случае прогнозируемой недостаточности собственных средств на финансирование программы развития региона региональные органы власти обращаются в

федеральные структуры с запросом на получение недостающих средств из федерального **Фонда стабилизации и развития регионов (ФСРР)**. В случае неполучения средств из ФСРР производится переоценка перечня программ развития региона с целью оставить для реализации в планируемом периоде те из них, которые необходимо реализовать в первоочередном порядке, и определить те программы и проекты, реализацию которых можно отсрочить.

Представительные органы власти региона наряду с рассмотрением прогноза социально-экономического развития обсуждают и утверждают разработанную Программу социально-экономического развития региона (прогноз социально-экономического развития в данном случае может являться составной (первой) частью программного документа), одновременно с рассмотрением и принятием регионального бюджета (бюджета текущих расходов) рассматривается и принимается бюджет Фонда развития региона.

8. Формирование администраций проектов. На базе проектных групп Центр стратегического управления, Исполнительная дирекция программы социально-экономического развития региона совместно с отраслевыми подразделениями и органами местного самоуправления формируют **администрации утвержденных программ развития**. Этим администрациям передаются разработанные планы программ для непосредственной их реализации, предписания и рекомендации, производится выделение им необходимых для реализации проектов средств.

9. Текущий контроль хода реализации проектов и их взаимной согласованности. В течение планового периода реализации Программы социально-экономического развития региона исполнительная дирекция управляет исполнением программы. Ею осуществляется текущий контроль за деятельностью администраций программ развития по выполнению проектов и контроль за выполнением программы в целом, текущая координация программ развития по времени и промежуточным результатам. В рамках текущего управления реализацией региональной программы развития исполнительная дирекция программы собирает и сводит текущую (ежемесячную) отчетность администраций целевых программ развития по выполнению программных мероприятий; предоставляет ее Центру стратегического управления и Контрольно-аналитическому управлению, заместителям губернатора (по подведомственным им отраслям) и губернатору региона, представительному органу власти субъекта федерации. В случае отклонений в ходе исполнения программы развития региона от плановых показателей ею принимается решение о текущей коррекции, о чем она сообщает Контрольно-аналитическому управлению и отчитывается перед губернатором; совместно с Комитетом по прогнозированию, отраслевыми подразделениями администрации оценивает последствия принятых решений и предоставляет результаты работы контрольно-аналитическому управлению.

10. Периодическая ежегодная итоговая оценка результатов по окончании очередного года реализации программных мероприятий и проектов. По итогам выполнения программы за год составляется *Отчет о реализации программы*, в котором суммируются результаты исполнения всех проектов региональной Программы социально-экономического развития, оцениваются проявления запланированных, предвиденных и выявленных в процессе выполнения взаимосвязей реализуемых проектов; производится оценка отклонений в ходе реализации проектов от запланированного варианта, изучается соотношение реальных отклонений и спрогнозированных вероятных отклонений. Отчет как итоговый документ составляется совместно Комитетом прогнозирования, Центром стратегического управления и Исполнительной дирекцией программы социально-экономического развития региона. Отчет рассматривается в Контрольно-аналитическом управлении, после чего по нему формируется заключение, рассматриваемое губернатором субъекта федерации наряду с обсуждением и утверждением отчета. Далее отчет в рамках Итогов социально-экономического развития рассматривается и утверждается органом представительной власти региона. Финансовая отчетность Фонда регионального развития сводится Исполнительной дирекцией программы развития региона, представляется на рассмотрение губернатору и вносится для рассмотрения и утверждения в представительный орган государственной власти субъекта федерации параллельно с отчетом об исполнении бюджета региона.

11. Разработка мер по коррекции Программы социально-экономического развития региона. По результатам рассмотрения информации о реализации программы развития региона и входящих в нее проектов и программ принимаются следующие решения: по продолжению выполнения принятых ранее программ, по коррекции выполняемых программ, по разработке новых проектов и программ в случае необходимости, по прекращению реализуемых проектов. С этой целью Комитет по прогнозированию совместно с отраслевыми комитетами администрации, Исполнительной дирекцией программы социально-экономического развития при участии Центра стратегического управления вновь собирает информацию для изучения сложившейся социально-экономической ситуации и составления прогноза социально-экономического развития (см. стадии **2** и **3**). Координация работ осуществляется Контрольно-аналитическим управлением.

12. Новая оценка текущей ситуации и ее изменений, переосмысление, переоценка приоритетных направлений социально-экономического развития. На основе составленного прогноза социально-экономического развития Контрольно-аналитическое управление и Центр стратегического управления переоценивают приоритеты социально-экономического развития территории с учетом складывающихся тенденций, выявляют новые перспективные сферы развития региона

(если таковые имеются), оценивают необходимость и целесообразность коррекции или смены курса развития. По результатам анализа прогноза социально-экономического развития региона, изучения собранных материалов производится разработка приоритетов социально-экономического развития субъекта федерации. Алгоритм возвращается к началу.

Данный порядок программирования регионального развития актуален и для федерального уровня государственного управления, управления развитием страны. В рамках же собственно регионального развития органы государственной власти федерации выступают прежде всего в качестве инстанции, определяющей рамочные приоритеты социального и экономического развития регионов сообразно приоритетам развития федерации, разрабатывают и принимают основные «правила игры» (например, в сфере гражданских правоотношений), участвуют в согласовании интересов субъектов, а в случае необходимости — в согласовании программ социально-экономического развития регионов, решают вопросы по оказанию помощи субъектам федерации в осуществлении последними их программ развития.

Наряду с алгоритмом регионального развития выполняется **алгоритм обеспечения населения региона необходимым на данный момент текущим объемом социальных благ**:

1. На базе материалов прогноза социально-экономического развития производится оценка потребностей существующей социальной инфраструктуры с тем, чтобы она была в состоянии обеспечить населению производство необходимого минимума, а в перспективе — оптимума социальных благ (минимальных социальных стандартов), наличие которых является условием нормального существования общества (просто существования, своего рода поддержания status quo, а не дальнейшего развития). Однако и здесь необходимо учитывать потребности роста: программа социально-экономического развития будет включать в себя и потребности роста социальной инфраструктуры с тем, чтобы удовлетворять все растущую нужду населения в таких предоставляемых за счет средств бюджета социальных услугах.

2. Определение финансовой обеспеченности минимальных социальных стандартов населению региона и финансовых потребностей учреждений, предоставляющих населению социальные услуги исходя из стоимости их в данном регионе. Установление того, какие расходы в связи с этим должен нести бюджет субъекта федерации.

3. Сбор информации о том, каким образом оптимизировать процесс предоставления населению социальных услуг за счет средств бюджета с тем, чтобы при не снижающемся (либо повышающемся) качестве обеспечить населению их необходимый объем.

4. Сопоставление цифр, характеризующих потребности развития территории, обеспечения населения региона требуемым на данный момент текущим объемом необходимых социальных благ, доходных перспектив и возможностей регионального бюджета. Принятие решения

об объеме финансирования необходимых социальных благ, предоставляемых жителям региона, за счет бюджетных средств. Разработка и принятие бюджета территории.

5. Исполнение бюджета в строгом соответствии с целевым назначением социальных расходов, отчетность о целевом использовании этих средств, как текущая, так и по окончании финансового года — итоговая.

Алгоритм повторяется ежегодно.

4.2.5. Финансово-экономическая основа реализации единого алгоритма государственного управления на территории региона

В силу того, что на территории, по сути дела, имеют место текущее функционирование системы государственного администрирования, управление социальными расходами на территории субъекта и управление развитием, ресурсы, направленные на обеспечение текущего функционирования деятельности государственного управления, и собственно бюджет развития следует разделить. В регионе должно быть **два бюджета: *Бюджет текущих расходов* и *Фонд программы развития***, а не два направления расходов в рамках одного бюджета, одних и тех же бюджетных статей. В последнем случае так называемый «бюджет развития» тратится обычно не на развитие территории, а, в лучшем случае, на развитие органов государственной власти и капитальные вложения в ремонт.

Если говорить о принципах формирования доходной и расходной частей Бюджета текущих расходов и Фонда программы развития в регионе, то для первого основой должны стать нормативы минимальных социальных стандартов, для второго — перспективные направления развития, способствующие повышению общего среднего (и минимального) уровня жизни и конкурентоспособности регионального народного хозяйства.

Государственные властные органы и государственные учреждения расходуют бюджетные средства на нужды текущей деятельности в сфере государственного управления, связанные:

- с отраслевой координацией деятельности учреждений и организаций данной сферы (за исключением подотчетных Исполнительной дирекции программы развития);
- с отраслевым контролем, надзором, лицензированием, сертификацией, учетом;
- с обеспечением функционирования информационной системы органов государственной власти и государственных учреждений;
- с методическим и нормативным обеспечением в соответствующих отраслях;
- с выплатой заработной платы основной массы «бюджетников»;
- с социальной защитой и помощью, с обеспечением минимального социального стандарта жизни на территории субъекта;

- с работой по обращениям населения и со сферой public relations;
- с поддержанием и совершенствованием материальной и организационной базы органов государственной власти и т. д., и т. п.

Текущее управление, распоряжение целевым расходованием средств осуществляет специальный орган государственной власти — Комитет финансов. Аналогично текущее распоряжение и контроль расходования, использования средств фонда программы развития должно осуществлять специальное учреждение — Исполнительная дирекция Программы.

С сожалением приходится констатировать, что сегодня многие регионы не способны не только осуществлять мероприятия по развитию собственной налогооблагаемой базы, но и обеспечивать населению необходимый минимум социальных услуг, финансируемых за счет бюджета субъекта федерации. Самостоятельно они это сделать не в состоянии. Им необходима помощь федерации. Обеспечив развитие регионов, можно будет ожидать, что они составят основу силы и стабильности федерации в целом. В упоминавшемся ранее проекте изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предлагается оказывать помощь бюджетам субъектов РФ в финансировании их расходов за счет средств существующих ныне Фонда финансовой поддержки регионов РФ, Фонда софинансирования социальных расходов, Фонда регионального развития.

Проект содержит некоторые нечетко прописанные моменты, один из которых касается выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Три момента в предлагаемом рабочей группой Д. Н. Козака проекте совершенно не требуется обособлять друг от друга:

- выравнивание бюджетной обеспеченности;
- финансирование проектов регионального развития;
- финансирование социальных расходов.

Если отделять первый от двух последних, то не совсем ясно: а зачем, собственно, производится выравнивание бюджетной обеспеченности? Очевидно, что это необходимо для того, чтобы органы государственной власти субъектов федерации могли получить в свое распоряжение ресурс, более адекватный потребностям финансирования тех или иных направлений расходов в рамках бюджета региона.

Является ли в таком случае выравнивание бюджетной обеспеченности в том смысле, в каком оно понимается авторами предлагаемого проекта, компенсирующим (т. е. призванным восполнить, хотя бы частично, нехватку средств бюджета субъекта на финансирование его расходов) или уравнивательным (т. е. используемым для унификации уровня расходов субъектов, вне зависимости от количества собираемых на их территории сумм налогов, и предполагающим, таким образом, не только

компенсацию тем субъектам, которые в ней нуждаются, но и изъятие «лишних» средств у тех, кто ими располагает)? Выравнивание бюджетной обеспеченности не может быть самоцелью, значит, остается определить, для чего оно нужно и, соответственно, как будет осуществляться. Если цель бюджетного выравнивания — попытка предоставить регионам финансовый ресурс, необходимый для осуществления ими полномочий в сфере управления текущим функционированием социально-экономической системы территории и ее развитием, то обособление федерального Фонда финансовой поддержки регионов от Фонда софинансирования социальных расходов (ФССР) и Фонда регионального развития (ФРР) представляется организационно нецелесообразным. Требуется определить, а что же представляет собой выравнивание бюджетной обеспеченности? Этого в проекте не сделано.

В сущности, авторами данного законопроекта предлагается сохранение существующей в бюджетной сфере ситуации со всеми ее недостатками, в частности, это касается многофондового субсидирования и дотирования бюджетов субъектов федерации. Цели существования Фонда регионального развития и Фонда софинансирования социальных расходов вполне понятны: финансовое обеспечение расходов на развитие и текущих расходов на оказание необходимого объема социальных услуг, которые не могут быть полностью покрыты за счет собственных доходов субъекта федерации. Непонятной, по нашему мнению, остается необходимость существования федерального Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР) и федерального Фонда компенсаций. Средства последнего представляют собой средства на финансирование федеральных государственных полномочий, которые осуществляются органами власти субъектов федерации. В таком случае логичнее с организационной точки зрения учитывать их в рамках соответствующих бюджетных статей федерального бюджета. Что касается ФФПР, то пока не определена сущность бюджетного выравнивания в Российской Федерации и его цели; направляемые из него средства целесообразнее было бы распределить между указанными в проекте Фондом регионального развития и Фондом софинансирования социальных расходов. Напрашивается вывод, что данное дробление финансовых средств, многофондовое субсидирование бюджетов субъектов федерации в большой мере искусственно. Оно не вписывается в общую логику целей оказания финансовой поддержки бюджетам регионов, а это снижает действенность такой поддержки, не позволяет эффективно управлять финансовыми потоками и контролировать их, вносит элемент неупорядоченности в межбюджетные отношения.

В настоящее время финансовая помощь из федерального бюджета субъектам РФ предоставляется через пять фондов: Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), Фонд компенсаций, Фонд софинансирования социальных расходов (ФССР), Фонд регионального развития (ФРР)

и Фонд реформирования региональных финансов (ФРРФ). Имеет смысл объединить их средства (кроме средств ФРРФ (это исключительно узкоцелевой фонд) и Фонда компенсаций (его средства было бы целесообразно распределить между соответствующими статьями федерального бюджета)) в единый федеральный **Фонд стабилизации и развития регионов (ФСРР)**, как для облегчения контроля за финансовыми потоками со стороны государства, так и для рационализации системы управления ими. Из этого фонда будет осуществляться финансовая помощь регионам по двум направлениям: помощь регионам в обеспечении необходимого минимума социальных услуг, предоставляемых населению за счет средств регионального бюджета, и помощь в финансировании региональных программ развития. Принцип, лежащий в основе формирования и выделения **первой части** финансовых средств Фонда стабилизации и развития,— **их строго целевое выделение и расходование**. В его рамках выделяемые бюджетные средства направляются в бюджеты регионов на финансирование текущих потребностей в обеспечении населению минимальных стандартов предоставления социальных услуг за счет бюджетных средств. В качестве отчетности о расходовании этих средств будет выступать обычная финансовая отчетность, свидетельствующая о том, что средства израсходованы в строгом соответствии с предписанным назначением в границах запланированных расходов по данной финансовой статье.

Принцип, лежащий в основе выделения **второй части** средств Фонда стабилизации и развития,— принцип **эффективности программ развития регионов**, достижения ими того полезного результата, на который они нацелены. Подразумевается одна общая цель выделения этих средств субъекту федерации — финансирование региональной Программы социально-экономического развития. В рамках этой программы средства расходуются на те мероприятия, которые определены в процессе реализации алгоритма государственного управления социально-экономическим развитием региона. В качестве отчета об использовании этих средств станет служить итоговая оценка эффективности Программы социально-экономического развития региона, на основе которой будет приниматься решение о целесообразности выделения средств и необходимости прямого вмешательства федерации в процесс управления развитием региона.

Схожим образом должна решаться проблема управления объектами государственной и муниципальной собственности как одной из важных составляющих финансово-экономической базы управления.

Государственная и муниципальная собственность — это система отношений по поводу присвоения благ в целях реализации публичных интересов, а государственное и муниципальное имущество составляет материальную основу выполнения государственными и муниципальными органами и учреждениями своих полномочий. В этом ее основное

специфическое отличие от частной собственности. Основными функциями государственной собственности являются:

- обеспечение самостоятельности государства и муниципалитета в экономических правоотношениях с другими субъектами собственности, в том числе субъектами, обладающими схожим статусом (другие муниципалитеты, иностранные государства);

- материальное обеспечение функционирования некоммерческой социальной сферы и производства общественных благ, оказания социальных услуг;

- обеспечение функционирования капиталоемких отраслей и производств, которые «неинтересны» частному капиталу в силу их постоянной потребности в больших объемах долгосрочных инвестиций, незначительной доходной отдачи;

- материальное обеспечение национальной безопасности;

- создание материальной и социально-экономической предпосылок для устойчиво эффективного воспроизводства всего консолидированного капитала нации (частного и общественного);

- обеспечение «сглаживания» экономических кризисов и др.

Основываясь на вышеприведенном перечне функций государственной собственности можно сформулировать и основные критерии эффективности управления ею:

- насколько механизм управления государственной собственностью позволяет органам и учреждениям государственной власти и управления самостоятельно, без обращения к каким-либо внешним источникам, материально обеспечивать функционирование своих учреждений и институтов;

- достаточность материального обеспечения производства необходимого обществу объема социальных услуг, предоставление которых является необходимым для общества и не осуществляется иными, кроме государственных и муниципальных, учреждениями;

- достаточность ресурсов для осуществления регулирующего воздействия на те сферы общественной жизни, в которых наблюдаются тенденции к перманентной и постоянно усиливающейся нестабильности развития, чреватой нарушениями в функционировании данной общественной подсистемы.

Исходя из достижимости указанных критериев (которые, будучи постоянно выделяемы и обсуждаемы, тем не менее еще нуждаются в формализации) должен формироваться пообъектный состав государственной, муниципальной собственности и механизм управления ею.

Изначально собственность Российской Федерации, субъектов федерации и муниципальных образований формировалась из единого пула «социалистической» собственности. Основным принципом — обеспеченность полномочий материальной базой, имуществом, непосредственно служащим для предоставления населению социальных услуг, осуществление которых отнесено к компетенции данного уровня власти

и управления, а также для обеспечения собственно нужд управленческих учреждений. Единственное исключение из сферы действия этого принципа составили «стратегические» ресурсы.

Предполагается, что сообразно тому, какие предметы ведения и полномочия отнесены к сфере компетенции федерального, регионального, муниципального уровня власти и управления Конституцией России, федеральным и региональным законодательством, осуществляется распределение объектов собственности на собственность государственную Российской Федерации, субъектов федерации, муниципальную собственность. Процесс разграничения собственности, начатый в 1991 г., не завершен окончательно и в наши дни.

Рассмотрим некоторые точки зрения на проблему управления государственной собственностью:

1. Коллектив высшей школы приватизации и предпринимательства во главе с профессором В. И. Кошкиным обосновывает предложение: ключевые функции непосредственного управления государственной собственностью должен выполнять единый орган — Мингосимущество РФ, в регионах — соответствующие комитеты и департаменты (фактически существующая система). Этим коллективом разработан проект структуры данного министерства для выполнения полного объема функций менеджмента государственной собственности.

2. Коллектив Института экономики РАН предлагает оставить за Мингосимуществом РФ лишь функции, связанные с трансформацией (приватизацией) объектов государственной собственности. Функции управления объектами государственной собственности, не подлежащими приватизации, передать министерствам и ведомствам соответствующих секторов экономики. Функции органа, непосредственно выполняющего стратегические функции управления государственной собственностью, передать новому центральному органу, который создается путем объединения Мингосимущества РФ, Российского фонда государственного имущества и Федерального управления по делам несостоятельности.

3. Профессором РАГС П. Д. Половинкиным обосновывается положение о целесообразности формирования Федерального совета управления государственной собственностью при Правительстве Российской Федерации и соответствующих региональных советах. Председателем Федерального совета целесообразно назначать одного из вице-премьеров Правительства Российской Федерации. В состав совета следует включить представителей отраслевых министерств, министра государственного имущества, представителей региональных советов государственных предприятий и их объединений, Союза промышленников и предпринимателей и др. Федеральный совет призван выполнять ключевые стратегические и оперативные функции (принципиального характера) управления государственной собственностью Российской Федерации в целом. Особую роль необходимо отвести функции координации

между федеральными органами управления (по горизонтали), а также между соответствующими региональными органами управления (по вертикали).

Сложно сказать, какая из названных точек зрения является наиболее практичной и в большей степени соответствует потребностям эффективного управления государственной собственностью, однако какая бы из них ни возобладала, несомненно, в процессе ее реализации потребуется учесть следующие обстоятельства:

- недостаточность собственных доходных источников, которые определены региональным и/или муниципальным органам и учреждениям для финансового обеспечения полномочий данного уровня власти и управления;

- необходимость в ряде случаев выполнения обязанностей и осуществления переданных полномочий, принадлежащих к сфере компетенции иного уровня управления, какого-либо имущества;

- потребности оперативного распоряжения и пользования объектами собственности, в чьей бы собственности они ни находились.

Основу продолжающейся и по сию пору работы по разграничению собственности на государственную федеральную и субъектов федерации, муниципальную собственность составляют Конституция Российской Федерации и Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» с изменениями и дополнениями. Постановление Верховного Совета регламентирует организационные основы самого процесса разграничения собственности и конкретизирует объектный состав того имущества, которое подлежит передаче тому или иному уровню управления. Конституция определяет сферу компетенции всех трех уровней власти и управления, в силу чего задает основной критерий разграничения государственной и муниципальной собственности на различное имущество, который предполагает, что при разграничении государственной собственности на имущество по трем видам учитывается принцип обеспечения полномочий, принадлежащих соответствующему уровню власти и управления, материально-техническим ресурсом. В отношении этой категории имущества все совершенно понятно: управлять им должен тот орган власти и управления, для реализации полномочий которого оно необходимо. Если для реализации переданных, делегированных полномочий требуется какое-либо имущество, которое находится в собственности передавшего полномочия, то оно должно быть передано вместе с полномочиями для материально-технического их обеспечения, в противном случае само делегирование прав и обязанностей теряет смысл.

Однако, помимо технического аспекта, связанного с текущим обеспечением функционирования системы управления, существует проблема управления иным государственным и муниципальным имуществом, которое не относится к техническим средствам реализации государственных полномочий и полномочий органов местного самоуправления. К проблеме управления этим имуществом (организационная структура и определение субъектов управления данным имуществом, распределение доходов от его использования и т. п.) следует подойти с позиции реализации принципов оперативности и эффективности управления. Причем под эффективностью управления в данном случае понимается не только операционная эффективность и доходность объектов собственности, но и тот эффект, который возможно получить от использования данных объектов собственности для выполнения мероприятий, связанных с реализацией программ социально-экономического развития.

Не последнюю роль в обеспечении оперативности и эффективности управления государственным имуществом играет организационная структура механизма управления имуществом. Согласно сложившейся на сегодняшний момент ситуации, в сфере управления федеральным имуществом имеет место двойная подчиненность региональных комитетов по управлению государственным имуществом. С одной стороны, они являются учреждениями, ведающими вопросами управления государственным имуществом субъекта федерации, подразделениями органа исполнительной власти субъекта, с другой — выполняют функции территориального органа федерального Мингосимущества. Это порождает двойственность статуса таких органов. Как следствие, в рамках самого комитета по управлению государственным имуществом либо приходится определять, чьи же решения имеют наибольший приоритет — руководителей органов власти субъекта федерации или Мингосимущества, — либо создается теневая структура по управлению именно федеральной собственностью (например, в Тюменском областном департаменте имущественных отношений часть сотрудников относится к федеральным служащим, ставки которых финансируются из федерального бюджета), что может вызывать рассогласованность и дублирование функций по управлению всей государственной собственностью на территории региона. Помимо того, и в сфере отношений собственности нашла проявление очевидная тенденция к укреплению федеральной вертикали власти. В частности, предполагается масштабный пересмотр соглашений с регионами, по которым территориальным органам власти передано право на управление федеральным имуществом и где падают доходы от использования (аренды и др.) государственной собственности (не менее 25 % субъектов РФ в 2001 г.). В тех регионах, где политика комитетов по управлению государственным имуществом, имеющих соответствующие права, не удовлетворяет правительство, их полномочия будут передаваться специальным территориальным органам. Последние (созданы в Москве, Воронеже и Иркутске) должны управляться

непосредственно из федерального центра. Таким образом, пока речь идет об административной реформе, формальные цели которой — увеличение бюджетных доходов и попытка введения четких критериев разграничения федеральной и региональной (муниципальной) собственности. Необходимо, видимо, и законодательное решение этой проблемы. Вызывает сомнение, что такие меры способствуют ясности, оперативности, согласованности и эффективности управления государственной собственностью.

Представляется, что с точки зрения повышения оперативности и эффективности более рациональным решением было бы передать объекты федеральной собственности (кроме тех из них, которые необходимы для материально-технического обеспечения деятельности подразделений федеральных структур, функционирующих на территории субъекта), находящиеся на территории субъектов, в управление соответствующим органам власти этих субъектов федерации, а не делегировать полномочия территориального агентства по управлению федеральным государственным имуществом отдельным их подразделениям. Данная передача объектов собственности в управление должна быть оформлена соответствующим договором, согласно которому определяются права и обязанности сторон в отношении друг друга, а также объем тех правомочий собственника в отношении передаваемых объектов собственности, которые согласно договору будет осуществлять субъект федерации.

Совершенно очевидно, что федеральные органы управления должны выполнять стратегические функции по воспроизводству и эффективному использованию государственной собственности в целом, определять основы политики управления государственной собственностью, разрабатывать концепцию, содержащую основные подходы к управлению государственным имуществом.

Субъекты Российской Федерации выполняют определенные функции управления федеральной собственностью посредством делегирования им соответствующих полномочий. Важно четко определить эти функции, объективные критерии и принципы делегирования полномочий, формы участия субъектов в управлении федеральной собственностью, которые должны быть формализованы законодательно, а затем и зафиксированы в упомянутых выше договорах.

Аналогичный подход применим и в отношении передачи федеральной собственности или собственности субъектов федерации в управление муниципалитетам в целях повышения оперативности и эффективности управления.

Таким образом, функция регулирования и выработки общих основ политики в предметной сфере, к которой относятся такие объекты (а именно — порядок их обращения, владения, распоряжения и использования), остается в компетенции Российской Федерации. Собственно владение, распоряжение и пользование переданными объектами в объеме определяемых договором полномочий — за субъектами федерации

(в целях оперативного управления ресурсами). Субъекты (или/и муниципальные образования) как управляющие и/или совладельцы получают часть дохода от указанных объектов собственности, находящихся на их территории и/или управляемых ими (передача объектов собственности в каком-то смысле аналогична аренде и передаче в пользование объектов собственности).

В отношении объектов государственной и муниципальной собственности, которые не являются имуществом, необходимым государственным и муниципальным органам и учреждениям непосредственно для материально-технического обеспечения своей деятельности, представляется целесообразным поступить так, как уже предлагало поступить в отношении них правительство Москвы: применять при управлении государственным имуществом в основном экономические критерии качества управления. В случае, если субъекты федерации (или муниципальные образования) гарантируют большую доходность от государственного имущества, чем это могут гарантировать федеральные органы (или органы государственной власти субъектов федерации), имущество должно быть передано субъекту федерации (или муниципальному образованию), и наоборот. Подобные подходы необходимо применять при решении о продаже объектов государственной собственности частному сектору. При этом в качестве дохода должны учитываться не только налоговые поступления, но и заработки занятых на соответствующем предприятии.

Для реализации программ социально-экономического развития также может потребоваться передача объектов собственности, необходимых для материального обеспечения, тем уровням управления, структурам, которые эти программы реализуют. Сообразно этому, имеет смысл передавать те или иные объекты собственности именно тому уровню управления, находясь в распоряжении которого они принесут наибольший полезный эффект для социально-экономического развития общества.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В представленной вашему вниманию работе была исследована модель нового российского федерализма как оптимального государственного устройства для Российской Федерации на ближайшую перспективу.

В заключение считаем целесообразным высветить наиболее значимые идеи и подвести итоги. Итак.

Новый федерализм — это федерация, состоящая из субъектов, образованных на основе экономической и политической целесообразности (с приоритетом экономической составляющей). Ключевым элементом построения новой федерации станет, на наш взгляд, преодоление асимметрии государственного устройства через переход к единому для всех субъектов правовому статусу и выравнивание экономических потенциалов субъектов. Жизненно важным для уменьшения асимметрии является выстраивание отношений в системе права, рациональное распределение ответственности между федеральным центром, субъектами федерации и местным самоуправлением. Недопустима ситуация, при которой все права концентрируются в федеральном центре, а социальная ответственность (политическая, экономическая, юридическая, моральная и т. п.) искусственно сдвигается на уровень субъектов федерации и местного самоуправления.

Субъекты федерации должны располагать соответствующими правами и экономической основой для реализации своих полномочий. Это достижимо только через переход к новой системе налогово-бюджетных отношений с пропорциональным и справедливым распределением бюджетных средств между уровнями государственного управления.

Краеугольным камнем нового федерализма как модели государственного устройства должен стать регион нового типа. Через переход к регионам нового типа достигается не только качественно новая модель управления субъектом Российской Федерации, но и совершенствование всей системы власти в нашей стране.

Переход к регионам нового типа целесообразно осуществлять через следующий алгоритм объединения субъектов в рамках новых социально-экономических регионов:

Во-первых. Разработка минимального социального стандарта обеспечения человека необходимыми общественными благами, предоставляемыми ему за счет бюджета.

Во-вторых. Определение компетентности и ответственности различных уровней власти (федерального, государственного субъекта федерации и муниципального) в рамках механизма, снабжающего людей общественными благами в должном объеме.

В-третьих. Принятие законодательства о минимальных социальных стандартах.

Центральным звеном реализации данного алгоритма, по нашему мнению, станет разработка федерального закона о минимальных социальных стандартах в сфере обеспечения населения социальными услугами, который должен:

- сформулировать понятие минимального социального стандарта;
- определить состав сфер и конкретный перечень социальных услуг, охватываемых понятием минимального социального стандарта;
- установить финансовые нормативы обеспеченности предоставления минимального стандарта оказания социальных услуг населению за счет средств государственного бюджета;
- предусмотреть распределение ролей между частными и государственными организациями в сфере оказания социальных услуг;
- разграничить компетенцию государственного (федерального и субъектов федерации) и муниципального уровней управления в сфере предоставления социальных услуг;
- закрепить процессуальные гарантии предоставления социальных услуг населению за счет средств бюджетов всех уровней;
- определить ответственность за непредоставление и ненадлежащее оказание социальных услуг.

В-четвертых. Нормативное закрепление алгоритма государственного программирования регионального развития и ролей управленческих учреждений в его рамках. Создание такого алгоритмического порядка позволит реально объединить все уровни государственного управления в рамках комплексного процесса управления функционированием и развитием страны.

В-пятых. Принятие актов о социально-экономических, политических, правовых составляющих положения субъекта федерации, направленных на унификацию его статуса в составе РФ. Может проходить параллельно с разработкой минимального социального стандарта обеспеченности человека необходимыми общественными благами; системы показателей бюджетной обеспеченности минимальных социальных стандартов и иных показателей.

Прежде всего, на наш взгляд, существует настоятельная необходимость в принятии Федерального конституционного закона «О статусе субъекта Российской Федерации», который должен содержать следующие основные разделы:

- общие положения: основные понятия и определения, используемые в тексте закона (Российская Федерация, субъект Российской Федерации, федерализм, экономический федерализм, бюджетный федера-

лизм, административно-территориальное деление, регион, социально-экономический регион, районирование, межрегиональные ассоциации и союзы и т. п.), основные принципы федеративных отношений в Российской Федерации;

- основы статуса субъекта Российской Федерации (территориальная природа субъекта, население субъекта, органы государственной власти субъекта);

- исключительные полномочия субъекта федерации (основные цели и задачи органов государственной власти субъекта Российской Федерации, исчерпывающий перечень исключительных полномочий, гарантии независимости и самостоятельности субъекта федерации в вопросах, отнесенных к его исключительному ведению);

- взаимоотношения субъекта федерации и федерального центра (федерации) (предметы совместного ведения и основные принципы разграничения полномочий по предметам совместного ведения, основы делегирования полномочий и его границы, принципы делегирования полномочий, основы взаимодействия органов государственной власти федерации и субъектов федерации в процессе управления);

- взаимоотношения субъектов федерации между собой (основные принципы межсубъектных взаимоотношений, межрегиональные ассоциации и союзы);

- взаимоотношения субъектов федерации и муниципальных образований (предметы совместного ведения и основные принципы разграничения полномочий по предметам совместного ведения, основы делегирования полномочий и его границы, принципы делегирования полномочий, основы взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления);

- экономическая и финансовая основа субъекта Российской Федерации (природные ресурсы на территории субъекта, народнохозяйственный комплекс субъекта федерации и основы управления им, налогооблагаемая база субъекта, бюджет субъекта, источники формирования бюджета субъекта, основы межбюджетных отношений в Российской Федерации, государственное имущество на территории субъекта федерации, государственное имущество, находящееся в государственной собственности субъекта федерации);

- механизмы взаимной ответственности субъектов федерации и федерального центра, субъектов федерации и муниципальных образований, субъектов федерации между собой;

- состав субъектов Российской Федерации и изменение субъектного состава Российской Федерации, способы изменения субъектного состава Российской Федерации, процедуры создания, преобразования и упразднения субъекта Российской Федерации, структуры и механизмы управления в рамках переходного периода (политические, организационные и финансовые);

- заключительные и переходные положения.

В-шестых. Разработка системы показателей бюджетной обеспеченности минимальных социальных стандартов, их взаимозависимостей, соотношений с показателями и потребностями социально-экономического развития субъектов.

Такая система должна включать три основные разновидности показателей, которые позволили бы полно и достаточно подробно рассмотреть и проанализировать состояние обеспеченности предоставления населению субъекта федерации приемлемого уровня социальных услуг за счет бюджета субъекта:

- абсолютные показатели, характеризующие бюджетную обеспеченность населения расходами бюджета на социальные услуги и обеспеченность возможности предоставления таких услуг за счет средств бюджета (количество средств бюджета по его расходным и доходным статьям на душу населения в целом или из расчета на одного представителя целевой группы населения, являющейся адресатом данной социальной услуги);

- относительные показатели, характеризующие основные бюджетные пропорции: соотношение сумм расходов по направлениям, соотношение сумм доходов и расходов и т. п.;

- интегрированные показатели, на основе которых можно определять суммарные рейтинги территорий в соответствии с заданным интегрированным показателем анализа текущей и перспективной ситуации.

В-седьмых. Определение уровня на основе разработанной системы показателей бюджетной обеспеченности минимальных социальных стандартов доходности бюджета, необходимого для достижения нормативной обеспеченности бюджетными средствами минимальных социальных стандартов и потребностей развития субъектов, сравнение с реальной доходностью бюджета (по собственным доходным статьям, принадлежащим субъектам) дополнительных источников бюджетных средств, которые позволили бы гарантировать должный уровень бюджетной обеспеченности предоставления населению социальных услуг.

В-восьмых. Соединение финансовых и бюджетных систем данного субъекта и субъектов, граничащих с ним, с учетом факторов экономического характера, результатов кластерного анализа применительно к народнохозяйственным комплексам субъектов в случае:

- недостаточности собственных доходных источников бюджета для обеспечения минимальных социальных стандартов жизни населения;

- достаточности собственных доходных источников бюджета только для обеспечения минимальных социальных стандартов жизни населения, но не для осуществления мероприятий, необходимых для стимулирования развития народнохозяйственного комплекса субъекта.

В-девятых. Определение сумм последующей экономии за счет затрат на аппарат управления (общие затраты на аппарат управления по объединяемым субъектам за вычетом затрат на аппарат управления объединенного региона (субъекта)) от планируемого объединения, а также

иных сумм экономии. Для этого может потребоваться, в частности, разработка «типовой» (либо примерной) структуры регионального управления.

В-десятых. Поэтапное объединение бюджетов и структур управления территорий, которое предполагает:

а) формирование объединенных финансовых фондов (федеральный и межрегиональные фонды стабилизации и развития) для финансового обеспечения минимальных социальных стандартов и деятельности по достижению приоритетов развития (средства федерального фонда стабилизации и развития используются в случае нехватки средств субъектов для формирования достаточного межрегионального фонда). При этом сохраняется «автономия» бюджетов и структур управления на первом этапе объединения. Разрабатываются объединенные управленческие структуры в ряде сфер управления, финансируемых из фондов стабилизации и развития региона (первоначально, например, только в сфере развития народнохозяйственной системы объединенного региона),— модель, схожая с моделью межрегиональной ассоциации;

б) все более полную интеграцию функций по управлению регионом в рамках общерегиональных органов и учреждений управления с консолидацией необходимых для этого средств в объединенном бюджете (при сохранении фонда стабилизации и развития, но с постепенным превращением его только в фонд развития) территорий региона и распределением высвободившихся в результате предполагаемой экономии на осуществлении управленческих функций на цели развития социально-экономической системы региона. В процессе объединения территорий в новый социально-экономический регион конструируется система управления, на базе которой реализуется разработанный алгоритм программирования регионального развития;

в) завершение интеграции структур управления и финансовых ресурсов входящих в регион территорий;

г) придание новообразованному региону статуса субъекта федерации, созданного на основе объединения группы субъектов.

Ключевое значение для формирования регионов нового типа, с точки зрения автора, имеет **разработка комплексной методики оценки социально-экономической эффективности регионального управления**. Данная методика должна обеспечить количественное измерение параметров эффективности регионального управления во взаимосвязи с оценкой качества системы управления региона. При разработке этой методики необходимо будет учесть в рамках единой экономико-математической модели максимально возможное число параметров, характеризующих социально-экономическую ситуацию в регионе, и установить прямую количественную зависимость между параметрами системы управления и результатами социально-экономического развития региона.

Данная модель будет отражать эффективность государственного воздействия на региональное социально-экономическое раз-

витие. Целью такого исследования станет построение комплексной модели экономики и управления в системе «государство — регион — местный уровень», показывающей взаимосвязь, с одной стороны, между состоянием социально-экономической системы государства и региона; с другой — между осуществляемым государством управленческим воздействием на социально-экономические процессы и достигаемым результатом.

Исходные данные, которые следует положить в основу предлагаемой нами модели:

1. *Механизм стимулирования/регулирования/управления экономического развития (необходима система критериев/показателей для его оценки).*

2. *Реальное воплощение механизма через финансовые показатели бюджетно-инвестиционной политики государства.*

3. *Экономические результаты государственной политики (ВРП, уровень занятости и инфляции и т. п.).*

4. *Социальная эффективность.*

4.1. *Социально-демографические показатели.*

4.2. *Механизм управления социальной сферой.*

4.3. *Реализация социального управления (реальное исполнение социальных программ с поправкой на структуру и приоритеты социальной политики).*

5. *Рыночная конъюнктура.*

Разработка интегральной модели, позволяющей оценить эффективность государственного воздействия на региональное социально-экономическое развитие, создаст предпосылки для формирования высокоэффективной, опирающейся на математические методы модели регионального управления, а также даст возможность оптимизировать уже существующие системы регионального управления с целью повышения социально-экономической эффективности регионов.

В намерения автора входит в ближайшем будущем опубликовать свои разработки по методике оценки эффективности регионального управления.

Главная проблема федеральной реформы, на наш взгляд, состоит в том, чтобы правильно и эффективно использовать представившийся исторический шанс построения в России эффективного и прочного государства через преобразование российского федерализма. Предложенная автором модель не претендует на универсальность, она должна служить приглашением к диалогу сторон политического процесса, явиться отправной точкой для дальнейших исследований в этом направлении. Тем не менее мы считаем целесообразным настаивать на строгом учете ряда базовых положений, установленных в настоящем исследовании.

Прежде всего предстоит избежать основной ошибки многих преобразований последнего десятилетия: **недопустима реформа как самоцель, реформа ради самой реформы**. Первейшей задачей при разработке любых проектов реформирования российского федерализма является постановка цели реформы и неуклонное следование ей как при исследованиях, так и при проведении реформы в жизнь. Целью федеративной реформы должно быть повышение социально-экономической эффективности российского государства. Из этого вытекает приоритетность экономической целесообразности при принятии к реализации проекта той или иной реформы.

Основным принципом нового федеративного устройства должна стать экономическая эффективность и целесообразность осуществляемых преобразований. Понимание важности этого принципа растет в среде российских политиков. Так, председатель Государственной Думы Г. Селезнев и председатель Совета Федерации С. Миронов отметили, что только экономическая целесообразность и перспектива повышения благосостояния человека могут стать основой для укрупнения российских регионов¹.

Каждое предлагаемое мероприятие подлежит тщательному анализу с применением новейших экономико-математических методов с целью выяснения его возможных социально-экономических и управленческих последствий.

Вторым принципом реформы должна быть целостность. Федерализм — это целостная система государственного устройства, и она не может стать эффективной через преобразования в отдельных сферах или регионах. Реформа федеративных отношений будет успешна только на основе целостной модели, построенной с соблюдением принципов экономической целесообразности и управленческой эффективности.

Модель нового федерализма должна внедряться не путем поспешных непродуманных акций, как это, к сожалению, происходит сейчас с местным самоуправлением, а через длительную процедуру оценок и сравнений возможных вариантов с максимальным учетом позиции субъектов федерации.

Новая модель федерализма не может быть внедрена в одночасье, президентским указом. Подобная попытка может только ухудшить ситуацию и предельно дестабилизирует обстановку в регионах, управление которыми будет неизбежно нарушено в результате директивного механического укрупнения.

По нашему мнению, явно ошибочным является решение о перераспределении доходов региональных бюджетов в пользу федерального центра. Такая политика даст лишь краткосрочный эффект, решит сио-

¹ Председатель Госдумы прокомментировал возможность объединения субъектов РФ // <http://perm.urfo.org/lenta/art/51835.asp>; Укрупнение регионов России не должно навязываться сверху,— заявил председатель Совета Федерации С. Миронов // <http://www.rosbalt.ru/news/75634.html>.

минутные тактические задачи федеральной власти, но в долгосрочной перспективе обернется кризисом развития регионов и в конечном счете утратой региональной основы российской государственности.

Считаем, что переход к новому федерализму займет длительный период (примерно 8–10 лет), в течение которого предстоит создать в регионах реальные предпосылки для проведения укрупнения и тщательно отладить механизмы бюджетного федерализма для равномерного и справедливого распределения доходов между регионами, федеральным центром и местным самоуправлением.

На наш взгляд, целесообразно на первой стадии переходного периода определить экспериментальные «площадки» в каждом из федеральных округов, т. е. их должно быть семь. При этом, думается, вовсе нет необходимости подбирать такие «площадки» по усредненным показателям, а скорее наоборот, следует максимально увеличить «нагрузку» как раз на данной стадии, что, вне сомнения, позволит получить «реальные» результаты, сделать научно обоснованные выводы и подготовить пакет нормативно-правовых актов для полномасштабного установления новой модели государственного устройства России. Здесь мы имеем в виду практически одновременное проведение реформ как на уровне местного самоуправления, так и на уровне субъектов федерации, а также на уровне федерального центра. Такая целевая установка, и это следует подчеркнуть, носит принципиальный характер и является, по убеждению автора, основополагающей при разработке и принятии соответствующего пакета документов. Всем нам предстоит не допустить подхода: «идем в воду, не зная броду». У нас в запасе еще есть немного времени для анализа, прогноза и моделирования последствий реформ, имеется основа для «нащупывания» и полного установления «брода»: путь минимизации возможных потерь и выход на прогнозируемые результаты.

Нам представляется важным придерживаться следующего алгоритма:

Во-первых. Вынесение предлагаемых проектов федеративной реформы (обязательно необходимы альтернативные проекты) на обсуждение всеми участниками политического процесса. Должны быть созданы действенные механизмы учета позиций регионов по предлагаемым проектам реформирования.

Во-вторых. Всесторонняя оценка социальных, экономических последствий и ожидаемых результатов принятого к дальнейшей разработке проекта.

В-третьих. Вынесение проекта федеральной реформы на всенародное обсуждение.

В-четвертых. Реформа налогово-бюджетных отношений по линии «центр — регионы — местное самоуправление».

В-пятых. Создание экономической основы реконструкции федерации в регионах через формирование системы фондов стабилизации и развития субъектов федерации.

В-шестых. Проведение общероссийского референдума по федеральной реформе и поправкам в Конституцию.

В-седьмых. Проведение региональных референдумов по конкретным моделям укрупнения субъектов федерации.

В-восьмых. Укрупнение субъектов, переход к новой субъектной структуре федерации с учетом итогов волеизъявления населения на местных референдумах. Образование регионов нового типа.

В-девятым. Формирование новых оптимальных структур управления в регионах нового типа.

В-десятым. Разработка и реализация программ социально-экономической модернизации регионов нового типа. Запуск экономической основы нового федерализма.

Полагаем, что соблюдение указанных требований позволит с минимальными потерями осуществить переход к новой модели государственного устройства.

Преобразование федерализма — сложнейшая и чрезвычайно важная задача, стоящая перед нынешним поколением российских политиков. От того, как будет реализована эта историческая миссия, по сути, зависит будущее российского государства.

Предлагая в настоящей монографии новую модель федеративных отношений, мы никоим образом не настаиваем на ее завершенности и готовности к немедленному внедрению.

Разумеется, такой сложный процесс, как реконструкция федеративных отношений, может и должен идти на основе всестороннего анализа всех аспектов функционирования государственного механизма и приниматься к реализации только с учетом интересов и позиций всех его участников.

Преобразование федерации — длительный процесс. Считаем, что заложенные в модели нового российского федерализма базовые принципы и концептуальные идеи будут полезны в реальной практике государственного строительства Российской Федерации.

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН
«О СТАТУСЕ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ»
(проект)**

Глава 1. Общие положения

Статья 1

Субъект Российской Федерации есть территориальное образование, созданное на основе свободного волеизъявления населения, входящее в состав единого государства Российской Федерации.

Статья 2

Субъект Российской Федерации строит свои взаимоотношения с федеральными органами государственной власти на следующих принципах:

- 1) соблюдение государственной и территориальной целостности Российской Федерации;
- 2) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;
- 3) верховенство Конституции Российской Федерации, федеральных законов на всей территории субъекта Российской Федерации;
- 4) верховенство права при формировании органов государственной власти и ее осуществлении;
- 5) разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную и их взаимодействие в целях обеспечения сбалансированности полномочий, исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;
- 6) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Законом;
- 7) самостоятельное осуществление органами государственной власти субъекта Российской Федерации принадлежащих им полномочий;
- 8) самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления;

- 9) всенародное избрание высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;
- 10) избрание законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;
- 11) ответственность государства, его органов и должностных лиц в соответствии с законом.

Статья 3

1. Все субъекты Российской Федерации являются равноправными.
2. Правовой статус субъекта федерации определяется Конституцией Российской Федерации, настоящим Законом и Уставом, принимаемым законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации.

Статья 4

1. Субъект Российской Федерации имеет наименование, которое содержится в Конституции Российской Федерации. Субъект Российской Федерации решает вопрос об изменении своего наименования в соответствии с федеральным конституционным законом.
2. В Российской Федерации существуют следующие исторически сложившиеся наименования субъектов федерации: республика, губерния, город федерального значения.
3. Субъект Российской Федерации имеет флаг и герб. Символы субъекта Российской Федерации, их описание и порядок официального использования устанавливаются законами субъекта Российской Федерации.

Статья 5

1. Субъект федерации — неотъемлемая составная часть Российской Федерации, и его территория является частью единой территории Российской Федерации. На территорию субъекта Российской Федерации распространяется суверенитет Российской Федерации, на ней действуют Конституция Российской Федерации и федеральные законы.
2. Пропаганда сепаратизма и агитация за выход субъекта Российской Федерации из состава Российской Федерации запрещены.

Статья 6

1. Территория субъекта Российской Федерации определяется границами, обладает внутренней целостностью и может делиться на административно-территориальные единицы.
2. На территории в пределах своих границ субъект Российской Федерации обладает правом совместной собственности вместе с Российской Федерацией на природные ресурсы (земля, ее недра, вода, леса, растительный и животный мир). Владение, пользование и распоряжение природными ресурсами осуществляется только при согласовании с органами государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным и региональным законодательством.

Статья 7

1. Границы субъекта Российской Федерации могут быть изменены по взаимному согласию соответствующих субъектов Российской Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации и федеральным законом порядке.

2. Вопросы образования, объединения, упразднения районов, городов, сельских населенных пунктов, а также установления и перенесения их административных центров, иные вопросы административно-территориального устройства решаются в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Статья 8

Основу правовой системы субъекта федерации составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, Устав субъекта федерации, законы субъекта федерации.

Статья 9

1. По вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, субъект Российской Федерации осуществляет правовое регулирование в пределах своей компетенции, определенной федеральными законами.

2. До принятия федеральных законов по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения, субъект Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации приводятся в соответствие с принятым федеральным законом.

Глава 2. Основы организации государственной власти субъекта Российской Федерации

Статья 10

Источником государственной власти субъекта Российской Федерации является народ Российской Федерации, проживающий на территории субъекта Российской Федерации (народ субъекта Российской Федерации).

Статья 11

Народ субъекта Российской Федерации осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Статья 12

Высшим непосредственным выражением власти народа субъекта Российской Федерации являются референдум и свободные выборы.

Референдум и выборы осуществляются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Статья 13

1. Государственная власть в субъекте Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

2. Система органов законодательной и исполнительной власти субъекта Российской Федерации устанавливается в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и настоящим Законом, а также Уставом субъекта Российской Федерации, исходя из единства системы государственной власти Российской Федерации, разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектом Российской Федерации.

3. Судебная власть осуществляется федеральными судами и судами субъекта Российской Федерации.

Статья 14

Образование, формирование и деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливаются настоящим Законом, Уставом субъекта Российской Федерации и законами субъекта Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Статья 15

Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим Законом, Уставом субъекта Российской Федерации, федеральным законодательством и законодательством субъекта Российской Федерации.

Статья 16

Деятельность государственных органов, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений и граждан осуществляется в строгом соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, настоящим Законом и законами субъекта Российской Федерации.

Глава 3. Предметы ведения субъекта Российской Федерации и полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации

Статья 17

1. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации определяются конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

2. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принятыми на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации и федеральных законов иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти, договорами о разграничении полномочий и соглашениями.

3. Полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, определяются федеральными законами, принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти, а также соглашениями.

4. Федеральные законы, иные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, договоры о разграничении полномочий и соглашения, определяющие полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, должны содержать права, обязанности и ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, указание на способ и (или) источник финансирования соответствующих полномочий и не могут одновременно возлагать аналогичные по содержанию полномочия на федеральные органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также должны соответствовать другим требованиям, установленным настоящим Федеральным законом.

Статья 18

Субъект Российской Федерации участвует в деятельности высших органов государственной власти Российской Федерации в пределах и формах, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Статья 19

1. Представительный орган субъекта Российской Федерации обладает правом законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

2. В случаях, предусмотренных федеральным законодательством, кандидатуры, назначаемые на должность руководителей территориальных подразделений федеральных органов государственной власти, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, согласовывают с органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Статья 20

1. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации участвуют в формировании и реализации на территории субъекта Российской Федерации федеральных государственных целевых программ.

2. Условия участия субъекта Российской Федерации в федеральных государственных целевых программах, реализуемых на территории субъекта Российской Федерации, порядок возмещения расходов, связанных с реализацией программ, определяются соглашениями с федеральными органами государственной власти.

Статья 21

1. Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, настоящим Законом, Уставом и законами субъекта Российской Федерации и осуществляются ими самостоятельно за счет бюджетов субъектов Российской Федерации.

2. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации и настоящим Законом.

Статья 22

1. К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемым ими самостоятельно за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, относится решение вопросов:

- 1) материально-технического и финансового обеспечения деятельности органов государственной власти и государственных учреждений субъектов Российской Федерации, в том числе вопросов денежного содержания государственных служащих и работников государственных учреждений субъектов Российской Федерации;
- 2) организационного и материально-технического обеспечения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, референдумов субъектов Российской Федерации;
- 3) формирования и содержания архивных фондов субъектов Российской Федерации;
- 4) управления имуществом, находящимся в собственности субъектов Российской Федерации;

- 5) формирования и использования резервных фондов субъектов Российской Федерации для финансирования непредвиденных расходов;
- 6) предупреждения и ликвидации последствий территориальных и региональных чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий и эпидемий;
- 7) передачи объектов собственности субъектов Российской Федерации в муниципальную собственность;
- 8) организации и осуществления региональных межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности;
- 9) создания и обеспечения охраны государственных природных заказников и памятников природы регионального значения;
- 10) финансовой поддержки сельскохозяйственного производства (за исключением федеральных целевых программ);
- 11) планирования использования земель сельскохозяйственного назначения;
- 12) строительства и содержания автомобильных дорог общего пользования (межмуниципального значения);
- 13) организации транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, внутренним водным, воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение);
- 14) финансового обеспечения государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования в муниципальных общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ, включая оплату труда работников муниципальных общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (кроме коммунальных расходов);
- 15) предоставления начального и среднего профессионального образования (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);
- 16) охраны памятников истории и культуры регионального значения;
- 17) организации библиотечного обслуживания населения библиотеками субъектов Российской Федерации;
- 18) организации и поддержки государственных музеев (за исключением музеев, имеющих общенациональное значение, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);
- 19) организации и поддержки культуры и искусства (за исключением учреждений культуры и искусства, имеющих общенацио-

- нальное значение, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);
- 20) поддержки народных художественных промыслов;
- 21) поддержки региональных и местных национально-культурных автономий, поддержки изучения в образовательных учреждениях национального языка и иных предметов этнокультурной направленности;
- 22) организации оказания медицинской помощи специализированными медицинскими учреждениями — кожно-венерологическими, туберкулезными, наркологическими, онкологическими диспансерами и другими специализированными медицинскими учреждениями (за исключением федеральных специализированных медицинских учреждений, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);
- 23) организации обязательного медицинского страхования неработающего населения;
- 24) организации оказания специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи;
- 25) содействия в трудоустройстве безработных, а также вопросов профессиональной переподготовки безработных, организации и финансирования общественных работ для безработных;
- 26) социальной поддержки ветеранов труда, детей-сирот, беспризорных, семей, имеющих детей, одиноких и многодетных матерей, малоимущих граждан, в том числе за счет предоставления субвенций бюджетам муниципальных образований для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий, а также для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъектов Российской Федерации льгот отдельным категориям граждан;
- 27) предоставления субвенций бюджетам муниципальных образований для выплаты гражданам адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в соответствии со стандартами и нормативами, устанавливаемыми законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;
- 28) предоставления служебных жилых помещений для государственных служащих субъектов Российской Федерации, работников государственных учреждений субъектов Российской Федерации;
- 29) материально-технического и финансового обеспечения оказания адвокатской помощи в труднодоступных и малонаселенных районах;
- 30) определения границ нотариальных округов в пределах территорий субъектов Российской Федерации и численности нотариусов;
- 31) организации и осуществления межмуниципальных инвестиционных проектов;

- 32) организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области физической культуры и спорта;
- 33) организации тушения пожаров (за исключением лесных и особо сложных пожаров при чрезвычайных ситуациях);
- 34) заключения внешнеэкономических соглашений субъектов Российской Федерации;
- 35) установления, изменения и отмены региональных налогов и сборов, а также установления налоговых ставок по федеральным налогам в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- 36) осуществления субъектами Российской Федерации заимствований, а также обслуживания и погашения внутренних и внешних долгов субъектов Российской Федерации;
- 37) наделения городских поселений статусом городского округа;
- 38) определения границ муниципальных образований в установленном порядке;
- 39) выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований в порядке, установленном федеральным законом;
- 40) учреждения печатного и (или) электронного средства массовой информации для официального опубликования (обнародования) правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иной официальной информации;
- 41) определения административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

2. По вопросам, установленным пунктом 1 настоящей статьи, могут приниматься федеральные законы, определяющие общие принципы правового регулирования по указанным вопросам, которые не могут содержать положений, предопределяющих объем расходов из бюджетов субъектов Российской Федерации, необходимый для осуществления полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также определяющие порядок и способы указанных расходов.

3. Перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемых за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в пункт 1 настоящей статьи.

4. Неисполнение полномочий, предусмотренных пунктом 1 настоящей статьи, является нарушением настоящего Федерального закона и основанием для применения мер, предусмотренных законодательством.

5. Законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться иные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, самостоятельно осуществляемые за счет их бюджетов только при наличии собствен-

ных материальных и финансовых ресурсов, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

6. Законами субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации, предусмотренными подпунктами 3, 4, 6, 8, 11, 17–20, 26–28, 30, 32 пункта 1 настоящей статьи.

Статья 23

1. До принятия федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе осуществлять по этим вопросам собственное правовое регулирование.

2. После принятия соответствующих федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации приводятся в соответствие с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

3. Законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации, не приведенные в соответствие с федеральным законодательством, применению не подлежат в части, противоречащей федеральным законам.

Статья 24

1. Принятые в пределах компетенции нормативные правовые и иные акты органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а также акты, принятые на референдуме, обязательны для выполнения на всей территории субъекта Российской Федерации всеми органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, иностранными гражданами и лицами без гражданства.

2. Невыполнение перечисленных выше актов влечет ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Статья 25

В ведении субъекта Российской Федерации находятся вопросы:

1. В сфере организации управления субъектом Российской Федерации:
 - а) установление системы органов законодательной и исполнительной власти субъекта Российской Федерации, определение порядка формирования, организации и деятельности этих органов, исходя из общих принципов, закрепленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами;
 - б) формирование органов государственной власти и управления субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральными законами;

- в) установление порядка управления и управление учреждениями и организациями регионального подчинения, определение их статуса и полномочий в соответствии с федеральными законами;
 - г) правовое и иное обеспечение организации и деятельности местного самоуправления в субъекте Российской Федерации;
 - д) административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации;
 - е) определение политики и программы государственного, экономического, социального, культурного и национального развития субъекта Российской Федерации.
2. В сфере защиты прав и свобод человека и гражданина:
- а) введение особого режима региональных зон чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия;
 - б) реализация права населения субъекта Российской Федерации на непосредственное выражение власти народа (референдумы, выборы и т. д.);
 - в) юридическая помощь населению субъекта Российской Федерации.
3. В сфере управления собственностью субъекта Российской Федерации:
- а) владение, пользование и распоряжение региональной собственностью в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации;
 - б) контроль за эффективным размещением производственных и социальных объектов региональной собственности на территории субъекта Российской Федерации;
 - в) управление энергетическими, инженерными, коммуникационными, информационными объектами, находящимися в региональной собственности;
 - г) определение порядка создания и деятельности региональных экологических фондов, их формирование;
 - д) предоставление налоговых и кредитных льгот при внедрении ресурсосберегающих технологий в пределах сумм, поступающих в региональный бюджет, определение порядка их применения.
4. В сфере социально-экономического развития:
- а) жилищно-коммунальное хозяйство, местная торговля, общественное питание, бытовое обслуживание населения, жилищное строительство и благоустройство городов и других населенных пунктов, дорожное строительство и местный транспорт;
 - б) организационное обеспечение деятельности учреждений народного образования, культуры, здравоохранения, физической культуры и спорта, социальной защиты;
 - в) создание регионального пенсионного фонда, фонда социального страхования и иных фондов, направленных на социальную защиту населения субъекта Российской Федерации, и управление ими;

- г) установление порядка формирования и деятельности региональных попечительских советов;
- д) установление особого правового режима объектов регионального культурного достояния, порядок ввоза и вывоза культурных ценностей, их охрана и хранение в соответствии с федеральными законами;
- е) создание зон с особым (специальным) статусом, определение их правового статуса в соответствии с федеральными законами;
- ж) почетные звания, награды, премии субъекта Российской Федерации;
- з) средства массовой информации, содействие их деятельности в соответствии с федеральными законами.

5. В финансовой сфере:

Бюджет субъекта Российской Федерации, налоги и сборы, внебюджетные и валютные фонды.

6. В сфере законодательства:

а) реализация права законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации по всем вопросам, являющимся предметами ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации;

б) принятие, изменение и дополнение Устава субъекта Российской Федерации, региональных законов и других нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, контроль за их соблюдением.

7. В сфере связей с другими субъектами Российской Федерации и зарубежными странами:

а) экономические, научно-технические и культурные связи субъекта Российской Федерации с другими субъектами Российской Федерации;

б) экономические, научно-технические и культурные связи субъекта Российской Федерации с зарубежными странами в соответствии с федеральными законами.

Статья 26

К ведению субъекта Российской Федерации относятся иные вопросы, не отнесенные Конституцией Российской Федерации к ведению Российской Федерации, совместному ведению Российской Федерации и субъекта Российской Федерации.

Статья 27

Федеральными законами, нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти, а также заключенными соглашениями в соответствии с настоящим Федеральным законом на исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации

Федерации может быть возложено осуществление отдельных полномочий по предметам ведения Российской Федерации.

Статья 28

1. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам. Соглашение заключается в случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти всех субъектов Российской Федерации.

2. Исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

3. Федеральные органы исполнительной власти, передавшие соглашениями осуществление части своих полномочий исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляют контроль за соблюдением условий этих соглашений и несут ответственность за ненадлежащее осуществление части переданных полномочий.

4. В соглашении определяются условия и порядок передачи осуществления части полномочий, в том числе порядок их финансирования, срок действия соглашения, ответственность сторон соглашения, основания и порядок его досрочного расторжения, иные вопросы, связанные с исполнением положений соглашения.

5. Соглашение подписывается руководителем федерального органа исполнительной власти и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

6. Соглашения, изменения и дополнения в соглашения считаются заключенными и вступают в силу после их утверждения постановлением Правительства Российской Федерации и официального опубликования в установленном порядке.

7. Порядок подготовки и согласования проектов соглашений, а также порядок утверждения соглашений Правительством Российской Федерации, внесения в них изменений и дополнений определяются Правительством Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Статья 29

1. Отдельные полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть временно возложены на феде-

ральные органы государственной власти и (или) должностных лиц, назначаемых федеральными органами государственной власти, в случаях:

а) если в связи со стихийным бедствием, катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации не могут осуществлять свои полномочия или соответствующие органы не могут быть сформированы;

б) если объем просроченных долговых обязательств субъекта Российской Федерации, определенный в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, превышает тридцать процентов доходов бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), утвержденных законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на текущий финансовый год;

в) если при реализации полномочий, осуществляемых за счет предоставления субвенций из федерального бюджета, органом государственной власти субъекта Российской Федерации допускается нецелевое расходование средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов.

2. Не могут быть временно возложены на федеральные органы государственной власти полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по принятию конституции (устава) и поправок к ней (к нему), по установлению системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, изменению статуса субъекта Российской Федерации и изменению границ между субъектами Российской Федерации.

3. В случаях, установленных подпунктом «а» пункта 1 настоящей статьи, решение о возложении соответствующих полномочий на федеральные органы государственной власти принимается Президентом Российской Федерации на основании обращения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимаемого двумя третями голосов от установленной численности депутатов, или с согласия Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации о временном возложении на федеральные органы государственной власти отдельных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации должен содержать:

а) перечень возлагаемых на федеральные органы государственной власти полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации, установленных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;

б) перечень федеральных органов государственной власти и (или) должностных лиц, назначаемых федеральными органами го-

сударственной власти, на которых возлагаются соответствующие полномочия, с распределением этих полномочий между ними;

в) срок, в течение которого полномочия возлагаются на федеральные органы государственной власти, который не может превышать период до устранения обстоятельства, предусмотренных подпунктом «а» пункта 1 настоящей статьи;

г) источники и порядок финансирования деятельности соответствующих федеральных органов государственной власти.

4. В случае, предусмотренном подпунктом «б» пункта 1 настоящей статьи, отдельные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по составлению, утверждению и исполнению бюджета субъекта Российской Федерации осуществляются временной финансовой администрацией.

5. В случае, предусмотренном подпунктом «в» пункта 1 настоящей статьи, решение о временном осуществлении отдельных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти принимается Правительством Российской Федерации с одновременным изъятием соответствующих субвенций.

6. Решения органов государственной власти Российской Федерации, указанные в настоящей статье, могут быть обжалованы в судебном порядке.

Глава 4. Экономическая основа субъекта Российской Федерации

Статья 30

Экономическую основу субъекта Российской Федерации составляют природные ресурсы (земля, ее недра, вода, леса, растительный и животный мир), государственная собственность субъекта Российской Федерации, федеральная собственность (переданная субъекту Российской Федерации), муниципальная, частная, а также иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения субъекта Российской Федерации.

Статья 31

В собственности субъекта Российской Федерации находятся:

- а) производственные и непроизводственные фонды предприятий, учреждений и организаций, созданные и приобретенные за счет средств субъекта Российской Федерации;
- б) предприятия, объекты, учреждения, организации, переданные в собственность субъекта Российской Федерации федеральными органами государственной власти, другими субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления в субъекте Российской Федерации, иностранными государствами;

- в) имущество органов государственной власти субъекта Российской Федерации;
- г) имущество и объекты собственности, переданные в аренду, во временное и постоянное пользование, хозяйственное ведение, оперативное управление;
- д) средства бюджета субъекта Российской Федерации;
- е) средства внебюджетных, валютных фондов, а также ассигнования, поступившие из федерального бюджета и федеральных фондов;
- ж) депозит в банковских учреждениях;
- з) имущество и доли в акционерных обществах, приобретенные за счет средств окружного бюджета;
- и) объекты, находящиеся за пределами субъекта Российской Федерации, являющиеся собственностью субъекта Российской Федерации в соответствии с соглашениями, договорами или по другим основаниям в соответствии с федеральным законодательством, законодательством субъекта Российской Федерации, а также законодательствами соответствующих зарубежных государств.

Статья 32

1. Природные ресурсы (земля, недра, леса, водоемы, растительный и животный мир и другие) находятся в совместной собственности субъекта Российской Федерации и Российской Федерации.

2. Отнесение природных объектов и природных ресурсов к муниципальной и частной собственности, а также порядок их использования на территории субъекта Российской Федерации определяются федеральными и областными законами, договорами и соглашениями, заключаемыми между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах их компетенции.

Статья 33

1. Пользование и распоряжение земельными и другими природными ресурсами не могут осуществляться в ущерб интересам населения и будущих поколений жителей субъекта Российской Федерации.

2. Правовое регулирование земельных, лесных, водных отношений, отношений по использованию и охране недр, растительного и животного мира, атмосферного воздуха, градостроительства осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации с целью обеспечения рационального использования и охраны природных ресурсов, охраны и улучшения окружающей среды.

Статья 34

Разграничение объектов государственной собственности в субъекте Российской Федерации на федеральные и региональные проводится федеральными органами государственной власти и органами государст-

венной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 35

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах своей компетенции вправе вносить в органы государственной власти Российской Федерации представления о передаче в собственность субъекта Российской Федерации предприятий и иных объектов федеральной собственности, обеспечивающих жизнедеятельность субъекта Российской Федерации.

Статья 36

1. Объекты собственности субъекта Российской Федерации могут быть переданы в муниципальную собственность в порядке, предусмотренном федеральным законодательством и законодательством субъекта Российской Федерации.

2. При решении вопросов о передаче объектов в муниципальную собственность учитываются значение этих объектов для местных нужд и наличие местных ресурсов, необходимых для их функционирования.

3. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации содействуют развитию и использованию объектов муниципальной собственности в интересах населения соответствующей территории и субъекта Российской Федерации, осуществляют контроль за деятельностью в экономической и социальной сферах в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъекта Российской Федерации.

Статья 37

1. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации путем установления соответствующих приоритетов налоговой и бюджетной политики содействуют развитию предпринимательской деятельности, основанной на всех формах собственности.

2. В субъекте Российской Федерации защищаются потребители и поддерживается общественная деятельность по защите их прав.

Статья 38

В целях обеспечения жизнедеятельности субъекта Российской Федерации и удовлетворения потребностей его населения органы государственной власти субъекта Российской Федерации на договорной основе с соответствующими собственниками вправе использовать объекты федеральной, муниципальной собственности, частной собственности юридических и физических лиц, собственности общественных организаций, совместных предприятий и другие объекты, не входящие в состав собственности субъекта Российской Федерации.

Статья 39

Управление и распоряжение объектами собственности осуществляет Администрация субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным и законодательством субъекта Российской Федерации.

Статья 40

1. Субъект Российской Федерации является самостоятельным участником внешнеэкономической деятельности, осуществляемой в интересах развития его экономики и удовлетворения потребностей населения при соблюдении соответствующих положений Конституции и законов Российской Федерации, настоящего Закона, Устава и законов субъекта Российской Федерации.

2. Внешнеэкономические связи субъекта Российской Федерации осуществляются в форме:

- а) заключения соглашений с зарубежными партнерами о реализации и приобретении продукции за счет средств валютных фондов и на иной основе;
- б) учреждения акционерных обществ с участием иностранного капитала;
- в) заключения договоров и соглашений на привлечение зарубежных инвестиций и кредитных ресурсов для развития экономики субъекта Российской Федерации.

3. Используются и другие формы, не противоречащие законодательству Российской Федерации.

Статья 41

Социально-экономическое развитие субъекта Российской Федерации осуществляется на основе составления прогнозов, целевых программ и планов развития.

Глава 5. Финансовая система субъекта Российской Федерации

Статья 42

Субъект Российской Федерации в соответствии со своими конституционными полномочиями и обязанностями:

- а) выполняет финансовые обязательства перед Российской Федерацией, определяемые федеральным законодательством;
- б) получает из федерального бюджета и территориальных государственных внебюджетных фондов бюджетные ассигнования, в том числе на федеральные и межрегиональные программы;
- в) осуществляет государственные внешние и внутренние заимствования, а также управление государственным долгом субъекта Российской Федерации;
- г) формирует и определяет бюджетный процесс субъекта Российской Федерации;

д) осуществляет законодательное регулирование бюджетных и налоговых правоотношений в пределах компетенции, установленной федеральным законодательством.

Статья 43

1. Субъект Российской Федерации в пределах своей компетенции участвует в проведении единой политики государства в области финансов с целью повышения благосостояния, улучшения качества жизни населения и развития территории.

2. Финансовая политика субъекта Российской Федерации осуществляется в соответствии с федеральным законодательством и законами субъекта Российской Федерации на основе:

- а) равноправия субъектов Российской Федерации между собой и во взаимоотношениях с Российской Федерацией при установлении общих принципов налогообложения и сборов;
- б) равноправия органов местного самоуправления между собой и во взаимоотношениях с органами государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере финансовых отношений;
- в) обеспечения своевременного финансирования программ социально-экономического, культурного и духовного развития населения субъекта Российской Федерации;
- г) обеспечения гарантированного и своевременного финансирования защищенных статей бюджета, определяемых законодательством;
- д) сбалансированности денежного обращения на территории субъекта Российской Федерации.

Статья 44

Средства бюджета субъекта Российской Федерации и иное имущество субъекта Российской Федерации, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют казну субъекта Российской Федерации.

Статья 45

Финансовая система субъекта Российской Федерации включает:

- а) бюджетную систему субъекта Российской Федерации;
- б) федеральные, региональные и местные налоги и сборы;
- в) федеральные бюджетные ассигнования;
- г) финансовые средства юридических и физических лиц.

Статья 46

Функционирование каждого звена финансовой системы, их взаимоотношения регулируются федеральным и законодательством субъекта Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Статья 47

Бюджетная система субъекта Российской Федерации является частью единой бюджетной системы Российской Федерации и включает в себя:

- а) региональный бюджет;
- б) местные бюджеты;
- в) бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов.

Статья 48

Порядок осуществления бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации, а также регулирование бюджетных правоотношений между региональным и местным бюджетами определяется федеральным законодательством и законодательством субъекта Российской Федерации.

Статья 49

1. Каждый субъект Российской Федерации имеет собственный бюджет.

2. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают сбалансированность бюджетов субъектов Российской Федерации и соблюдение установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размерам дефицита бюджетов, уровню и составу государственного долга субъектов Российской Федерации, исполнению бюджетных обязательств бюджетов субъектов Российской Федерации.

3. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации ведут учет и представляют федеральным органам государственной власти сведения об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти.

Статья 50

1. Составление проекта бюджета субъекта Российской Федерации, исполнение, представление отчетов о его исполнении относятся к ведению исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

2. Рассмотрение проекта бюджета субъекта Российской Федерации, утверждение, контроль за его исполнением, утверждение отчетов об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации относятся к ведению представительного органа субъекта Российской Федерации.

3. Аналогичные полномочия представительный орган и исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляют по отношению к территориальным государственным внебюджетным фондам.

Статья 51

1. Проект бюджета субъекта Российской Федерации, закон субъекта Российской Федерации об утверждении бюджета субъекта Российской Федерации, ежемесячные и годовой отчеты о его исполнении подлежат официальному опубликованию. По проекту бюджета субъекта Российской Федерации и годового отчета о его исполнении проводятся публичные слушания.

2. В случаях и порядке, которые установлены Бюджетным кодексом Российской Федерации, бюджет субъекта Российской Федерации может быть признан высокодотационным или имеющим признаки неплатежеспособности.

3. Особенности формирования, утверждения и исполнения бюджета субъекта Российской Федерации, признанного высокодотационным или имеющим признаки неплатежеспособности, а также особенности осуществления полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и полномочий федеральных органов государственной власти по регулированию бюджетных правоотношений устанавливаются настоящим Федеральным законом и Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Статья 52

1. Расходы бюджетов, входящих в бюджетную систему субъекта Российской Федерации, осуществляются за счет доходов, а также заемных средств.

2. Расходы бюджетов субъектов Российской Федерации формируются на основе реестров расходных обязательств соответствующих субъектов Российской Федерации. Реестры расходных обязательств ведутся в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

3. Федеральные законы и иные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, возлагающие на органы государственной власти субъектов Российской Федерации новые полномочия либо предусматривающие увеличение расходов на осуществление действующих полномочий, принятые до 1 июля года, предшествующего очередному финансовому году, вступают в силу не ранее начала очередного финансового года. Указанные законы и иные нормативные правовые акты, принятые после 1 июля, вступают в силу не ранее начала следующего за очередным финансовым годом финансового года.

4. Расходы бюджетов субъектов Российской Федерации, дотирование муниципальных образований и финансовое обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления законами, осуществляются в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

5. Порядок планирования и финансирования расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на обеспечение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается соответствующими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти.

6. В случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти, планирование и финансирование расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на обеспечение полномочий может регулироваться нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Статья 53

В бюджет субъекта Российской Федерации зачисляются:

- 1) региональные налоги и сборы;
- 2) федеральные налоги и сборы;
- 3) дотации из федерального Фонда финансовой поддержки регионов Российской Федерации;
- 4) иные средства финансовой помощи из других источников в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации;
- 5) взносы из бюджетов муниципальных образований в случаях и порядке, которые предусмотрены Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- 6) доходы от приватизации и реализации имущества, находящегося в государственной собственности субъекта Российской Федерации, и от сдачи указанного имущества в аренду;
- 7) доходы от приватизации объектов, находящихся в федеральной государственной собственности, расположенной на территории субъекта Российской Федерации, по нормативам, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти;
- 8) прибыль предприятий и доходы учреждений и организаций, находящиеся в собственности субъекта Российской Федерации по нормативам, установленным органами государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации;
- 9) штрафы и пени, иные поступления в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;
- 10) иные поступления в соответствии с федеральным законодательством и законами субъекта Российской Федерации.

Налоги и сборы, поступающие от использования природных ресурсов, распределяются между субъектом Российской Федерации и Российской Федерацией в равных долях.

Статья 54

Права органов государственной власти субъекта Российской Федерации по формированию расходной части бюджета субъекта Российской Федерации определяются федеральным и законодательством субъекта Российской Федерации. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления согласовывают осуществление расходов, финансируемых совместно из регионального и местных бюджетов.

Статья 55

Целевые бюджетные фонды образуются в составе бюджета субъекта Российской Федерации и расходуются в соответствии с федеральным и законодательством субъекта Российской Федерации.

Статья 56

Налоговая система субъекта Российской Федерации строится на общих принципах налогообложения в Российской Федерации, с учетом региональных и местных особенностей и потребностей в финансовых ресурсах для обеспечения социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и муниципальных образований.

Статья 57

Система налогов и сборов субъекта Российской Федерации включает: федеральные, региональные и местные налоги и сборы.

Статья 58

Федеральными налогами и сборами, входящими в систему налогов и сборов субъекта Российской Федерации, являются налоги и сборы, установленные федеральным законодательством, порядок зачисления которых в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации регулируется федеральным законодательством и законодательством субъекта Российской Федерации.

Статья 59

Региональными налогами и сборами, входящими в систему налогов и сборов субъекта Российской Федерации, являются налоги и сборы, устанавливаемые федеральным законодательством и законодательством субъекта Российской Федерации, вводимые в действие законами субъекта Российской Федерации и обязательные к уплате на всей территории субъекта Российской Федерации.

Статья 60

Местными налогами и сборами, входящими в систему налогов и сборов субъекта Российской Федерации, являются налоги и сборы, устанавливаемые федеральным законодательством и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления, вводимые в действие нормативными правовыми актами представи-

тельных органов местного самоуправления и обязательные к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований.

Статья 61

Кредитные организации могут привлекаться к осуществлению отдельных операций со средствами бюджета субъекта Российской Федерации на конкурсной основе. Организацию участия кредитных организаций по отдельным операциям со средствами бюджета субъекта Российской Федерации в бюджетном процессе осуществляют исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

Статья 62

Формы, виды, условия выпуска и обращения ценных бумаг, выпускаемых государственными органами субъекта Российской Федерации, определяются в соответствии с федеральным законодательством, нормативными правовыми актами соответствующих государственных органов.

Статья 63

Государственный долг субъекта Российской Федерации полностью и без условий обеспечивается казной субъекта Российской Федерации.

Статья 64

Обслуживание счетов бюджета субъекта Российской Федерации осуществляет учреждение Банка России по субъекту Российской Федерации.

Глава 6. Организация местного самоуправления в субъекте Российской Федерации

Статья 65

Местное самоуправление в субъекте Российской Федерации — признаваемая и гарантируемая федеральным и законодательством субъекта Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов народа субъекта Российской Федерации, его исторических и иных местных традиций.

Статья 66

Местное самоуправление в субъекте Российской Федерации осуществляется гражданами через представительные (выборные), исполнительные и иные органы местного самоуправления, а также путем прямого волеизъявления граждан, выраженного в формах, не противоречащих федеральным и региональным законам.

Статья 67

Компетенция и структура органов местного самоуправления, порядок их образования и деятельности, а также другие вопросы местного

значения регулируются уставами муниципальных образований, принимаемыми в соответствии с федеральными и региональными законами.

Статья 68

1. Уставы муниципальных образований принимаются их представительными органами либо всем населением на местном референдуме и подлежат регистрации в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

2. Все органы местного самоуправления осуществляют свою деятельность под контролем населения.

Статья 69

1. Местное самоуправление осуществляется в пределах территорий, определяемых законом субъекта Российской Федерации, и опирается на принципы народовластия.

2. Структура и наименование органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

3. Муниципальные образования могут добровольно объединяться в ассоциации (союзы) в целях координации своей деятельности. Передача полномочий органов местного самоуправления ассоциациям (союзам) не допускается.

Статья 70

Органы местного самоуправления обладают правами юридического лица в соответствии с уставом муниципального образования. Муниципальное образование может иметь свою символику.

Статья 71

Предметы ведения муниципальных образований включают в себя вопросы местного значения и отдельные государственные полномочия, которыми могут быть наделены органы местного самоуправления.

Статья 72

1. Перечень вопросов местного значения определяется федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

2. Муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

Статья 73

Органы местного самоуправления в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъекта Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование в пределах предоставленных им полномочий, организуют исполнение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, а также собственных нормативных правовых актов.

Статья 74

Органы местного самоуправления могут наделяться законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями с передачей согласованных с ними объемов материальных и финансовых средств, необходимых для их осуществления. Реализация переданных полномочий подконтрольна органам государственной власти субъекта Российской Федерации.

Статья 75

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации могут привлекать органы местного самоуправления к осуществлению федеральных и региональных государственных программ с передачей средств, необходимых для их реализации.

Статья 76

1. В муниципальных образованиях создаются представительные органы местного самоуправления. Порядок избрания представительных органов местного самоуправления в субъекте Российской Федерации определяется уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъекта Российской Федерации.

2. В отдельных поселениях уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта Российской Федерации может быть предусмотрена возможность осуществления полномочий представительных органов местного самоуправления собраниями (сходами) граждан.

Статья 77

1. В муниципальных образованиях может избираться глава муниципального образования, возглавляющий деятельность по осуществлению местного самоуправления. Глава муниципального образования может входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на заседаниях представительного органа местного самоуправления.

2. Глава муниципального образования избирается на основе всеобщих равных и прямых выборов при тайном голосовании или представительным органом местного самоуправления из своего состава в соответствии с уставом муниципального образования в порядке, установленном федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации.

Статья 78

Экономическую основу местного самоуправления составляют местные финансы, имущество, находящееся в муниципальной собственности, имущество, находящееся в государственной собственности, переданное органам местного самоуправления для осуществления отдельных государственных полномочий, а также иная собственность, служащая удовлетворению потребностей местного населения.

Статья 79

Порядок формирования, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, формирования местного бюджета и его исполнение, создания внебюджетных фондов, установления и отмены местных налогов, участие органов самоуправления в финансово-хозяйственной деятельности регулируется законами Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, нормативными правовыми актами местного самоуправления.

Статья 80

1. Гарантии местного самоуправления, полномочия, основы организации и деятельности органов местного самоуправления устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, уставом и законами субъекта Российской Федерации.

2. Никто не вправе вмешиваться в осуществление деятельности органов местного самоуправления, в том числе принимать акты, ограничивающие их компетенцию, закрепленную законодательством Российской Федерации и субъекта Российской Федерации.

Статья 81

Местное самоуправление в субъекте Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Статья 82

Ущерб, причиненный муниципальному образованию неправомерными действиями или решениями органов государственной власти субъекта Российской Федерации, возмещается ему на основании решения суда либо добровольно по требованию органа местного самоуправления.

Глава 7. Изменение субъектного состава Российской Федерации

Статья 83

1. Изменение субъектного состава Российской Федерации возможно двумя способами: путем принятия нового субъекта или путем образования нового субъекта Российской Федерации.

2. Принятие в Российскую Федерацию нового субъекта — процедура, предусматривающая изменение состава субъектов Российской Федерации в результате присоединения к Российской Федерации иностранного государства или его части.

3. Образование в составе Российской Федерации нового субъекта — процедура, предусматривающая изменение состава субъектов Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным конституционным законом и не связанная с принятием в Российскую Федерацию иностранного государства или его части.

Статья 84

Изменение субъектного состава Российской Федерации осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, международными (межгосударственными) договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным конституционным законом, а также федеральными конституционными законами о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта.

Статья 85

1. Принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются на добровольной основе.

2. При принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта должны соблюдаться государственные интересы Российской Федерации, принципы федеративного устройства Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина, а также учитываться сложившиеся исторические, хозяйственные и культурные связи субъектов Российской Федерации, их социально-экономические возможности.

Статья 86

1. В качестве нового субъекта в Российскую Федерацию могут быть приняты иностранное государство или его часть.

2. Принятие в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части осуществляется по взаимному согласию Российской Федерации и данного иностранного государства в соответствии с международным (межгосударственным) договором о принятии в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части (далее — международный договор), заключенным Российской Федерацией с данным иностранным государством.

Статья 87

1. Инициатором предложения о принятии в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части и заключении международного договора является данное иностранное государство.

2. Президент Российской Федерации после поступления указанного в пункте 1 настоящей статьи предложения уведомляет о нем Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Совет Федерации), Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Государственная Дума), Правительство Российской Федерации и при необходимости проводит с ними соответствующие консультации.

3. Рассмотрение предложения, указанного в пункте 1 настоящей статьи, и принятие решений, касающихся заключения международного договора, осуществляются в соответствии с Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации».

Статья 88

1. Международным договором могут быть урегулированы следующие вопросы:

- а) наименование нового субъекта Российской Федерации;
- б) порядок приобретения гражданства Российской Федерации гражданами иностранного государства и распространения на них в полном объеме правового статуса гражданина Российской Федерации;
- в) правопреемство в отношении членства иностранного государства в международных организациях, его имущественных активов и пассивов;
- г) функционирование органов государственной власти и органов местного самоуправления иностранного государства на территории нового субъекта Российской Федерации.

2. Международным договором может устанавливаться переходный период, в течение которого новый субъект должен быть интегрирован в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, а также в систему органов государственной власти Российской Федерации.

3. После подписания международного договора Президент Российской Федерации обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке соответствия данного международного договора Конституции Российской Федерации.

Статья 89

1. В случае если Конституционный Суд Российской Федерации признает не вступивший в силу международный договор соответствующим Конституции Российской Федерации, указанный международный договор вносится в Государственную Думу на ратификацию в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации».

2. Одновременно с международным договором в Государственную Думу вносится проект федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта.

3. Проект федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта должен содержать положения, определяющие наименование, границы нового субъекта, а также заключительные и переходные положения, устанавливающие сроки, в течение которых новый субъект должен быть интегрирован в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, а также в систему органов государственной власти Российской Федерации. Проект указанного федерального конституционного закона может содержать и другие положения, вытекающие из международного договора и протоколов к нему.

Статья 90

1. Федеральный закон о ратификации международного договора принимается палатами Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, предусмотренном статьями 105, 106 и 107 Конституции Российской Федерации.

2. Федеральный конституционный закон о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта принимается палатами Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, предусмотренном статьей 108 Конституции Российской Федерации.

3. Федеральный конституционный закон о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта вступает в силу не ранее вступления в силу для Российской Федерации и для иностранного государства международного договора.

4. Изменения в часть 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации, определяющую состав Российской Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта и учитываются при переиздании текста Конституции Российской Федерации.

Статья 91

1. Образование в составе Российской Федерации нового субъекта может быть осуществлено в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов Российской Федерации.

2. Образование в составе Российской Федерации нового субъекта может повлечь за собой прекращение существования субъектов Российской Федерации, территории которых подлежат объединению.

3. Изменение наименования субъекта Российской Федерации, предусмотренное частью 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации, не влечет за собой образование в составе Российской Федерации нового субъекта. Новое наименование субъекта Российской Федерации включается в текст статьи 65 Конституции Российской Федерации и учитывается при переиздании текста Конституции Российской Федерации.

Статья 92

1. Инициатива образования в составе Российской Федерации нового субъекта принадлежит субъектам Российской Федерации, на территориях которых образуется новый субъект Российской Федерации (далее — заинтересованные субъекты Российской Федерации).

2. Предложение об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта направляется Президенту Российской Федерации. Указанное предложение должно содержать предполагаемые наименование, границы нового субъекта, а также прогноз социально-экономических и иных последствий, связанных с образованием в составе Российской Федерации нового субъекта. В качестве сопроводительных материалов одновременно представляются:

- а) предложения о правопреемстве нового субъекта в отношении собственности заинтересованных субъектов Российской Федерации в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, другими субъектами Российской Федерации;
- б) предложения о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий год в связи с образованием в составе Российской Федерации нового субъекта либо предложения к проекту федерального бюджета на следующий год, если образование в составе Российской Федерации нового субъекта не предполагает перераспределение бюджетных средств текущего года;
- в) предложения о функционировании государственных органов и организаций заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации, а также о формировании органов государственной власти нового субъекта Российской Федерации;
- г) предложения о действии законов и иных нормативных правовых актов заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации;
- д) сведения о предполагаемых сроках проведения референдумов заинтересованных субъектов Российской Федерации по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта.

3. Президент Российской Федерации уведомляет о полученном предложении об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Совет Федерации, Государственную Думу, Правительство Российской Федерации и при необходимости проводит с ними соответствующие консультации.

Статья 93

1. Вопрос об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта подлежит вынесению на референдумы заинтересованных субъектов Российской Федерации.

2. Назначение, подготовка и проведение референдумов заинтересованных субъектов Российской Федерации по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта осуществляются в соответствии с законодательством заинтересованных субъектов Российской Федерации.

3. Если вопрос об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта был вынесен на референдумы двух и более заинтересованных субъектов Российской Федерации и не получил одобрения на референдуме хотя бы одного из указанных субъектов Российской Федерации, повторные референдумы могут проводиться во всех заинтересованных субъектах Российской Федерации независимо от результатов предыдущих референдумов по данному вопросу не ранее чем через год.

4. Официальные данные о результатах референдумов заинтересованных субъектов Российской Федерации по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта представляются Президенту Российской Федерации.

Статья 94

1. Проект федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта может быть внесен в Государственную Думу, если на референдумах заинтересованных субъектов Российской Федерации были приняты соответствующие решения по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта. Проект указанного закона вносится Президентом Российской Федерации.

2. Проект федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта должен содержать положения, определяющие наименование, границы нового субъекта Российской Федерации, положения о прекращении существования заинтересованного субъекта (заинтересованных субъектов) Российской Федерации в случае, предусмотренном статьей 91 настоящего Федерального конституционного закона, а также заключительные и переходные положения, устанавливающие сроки, в течение которых должны быть урегулированы следующие вопросы:

- а) формирование органов государственной власти нового субъекта Российской Федерации;
- б) внесение изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий год, если образование в составе Российской Федерации нового субъекта предполагает перераспределение бюджетных средств текущего года;
- в) правопреемство нового субъекта Российской Федерации в отношении собственности заинтересованных субъектов Российской Федерации в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, другими субъектами Российской Федерации, иностранными государствами и международными организациями;
- г) функционирование территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и федеральных судов на территории нового субъекта Российской Федерации;
- д) функционирование государственных органов и организаций заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации;
- е) действие законов и иных нормативных правовых актов заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации.

Статья 95

1. Федеральный конституционный закон об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта принимается палатами Феде-

рального Собрания Российской Федерации в порядке, предусмотренном статьей 108 Конституции Российской Федерации.

2. Изменения в часть 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации, определяющую состав Российской Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта и учитываются при переиздании текста Конституции Российской Федерации.

Статья 96

Сецессия (выход субъекта Российской Федерации из состава Российской Федерации), а также провозглашение независимости субъекта не допускаются. В случае попытки субъекта осуществить сецессию федеральные органы вправе принимать все необходимые меры для обеспечения территориальной целостности Российской Федерации.

Глава 8. Основы формирования органов государственной власти субъекта Российской Федерации

Статья 97

1. Представительным и единственным законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации является Дума субъекта Российской Федерации, которая состоит из депутатов.

2. Дума субъекта Российской Федерации избирается сроком на 4 года в порядке и на условиях, установленных законом субъекта Российской Федерации.

3. Дума субъекта Российской Федерации является юридическим лицом, имеет обособленное имущество и гербовую печать.

4. Количество депутатов, структура и полномочия Думы определяются Уставом субъекта Российской Федерации.

Статья 98

1. Высшим должностным лицом, осуществляющим государственную власть на условиях и в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом и законами субъекта Российской Федерации является Губернатор субъекта Российской Федерации.

2. Губернатор субъекта Российской Федерации организует исполнительную власть субъекта Российской Федерации и возглавляет ее.

3. Губернатор субъекта Российской Федерации избирается гражданами Российской Федерации, обладающими избирательным правом на территории субъекта Российской Федерации, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, сроком на 4 года.

4. Губернатором субъекта Российской Федерации не может быть избрано одно и то же лицо более двух сроков подряд.

Статья 99

1. Губернатор субъекта Российской Федерации осуществляет исполнительную власть через систему органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

2. В систему органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации входят:

- а) Администрация субъекта Российской Федерации;
- б) иные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, формируемые Губернатором субъекта Российской Федерации.

3. Особенности избрания Губернатора субъекта Российской Федерации и формирования Администрации субъекта Российской Федерации, а также их полномочия регулируются законодательством субъекта Российской Федерации.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О ФОНДЕ СТАБИЛИЗАЦИИ И РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ФОНДАХ РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» (проект)

Настоящий Закон определяет правовые и организационные основы формирования и расходования ресурсов для финансирования осуществления мероприятий и программ, направленных на обеспечение приемлемого уровня предоставления населению Российской Федерации социальных услуг за счет средств бюджета субъектов федерации, устойчивого развития субъектов федерации как социально-территориальных общностей и социально-экономического развития Российской Федерации в целом, он определяет порядок создания и функционирования федерального Фонда стабилизации и развития, общие основы создания и функционирования региональных фондов развития, соответствующих органов государственной власти, назначение и использование этих фондов, источники средств, поступающих в них.

Глава 1. Основные положения

Статья 1. Основные понятия и определения

В данном Законе используются следующие основные понятия.

Текущие расходы в сфере государственного и муниципального управления — расходы, связанные с поддержанием функционирования наличной материальной и организационной инфраструктуры в сфере государственного и муниципального управления, а также с финансированием предоставления населению необходимого приемлемого минимального уровня социальных расходов, осуществляемых за счет средств государственного или муниципального бюджета, установленных минимальным социальным стандартом, и не связанные с инвестициями (кроме расходов на восстановление и ремонт).

Программа развития Российской Федерации — взаимоувязанная по содержанию, срокам выполнения, ресурсам и исполнителям совокупность мероприятий (работ) правового, организационного, экономического, финансового, социального характера, которая может подразумевать

разработку комплекса согласованных по результатам и срокам целевых программ развития, направленных на достижение поставленных приоритетов и решение проблем развития инфраструктурного, социально-экономического, природно-ресурсного потенциалов Российской Федерации, обеспеченная финансовыми и иными материальными средствами Российской Федерации.

Федеральная целевая программа развития — согласованный по содержанию, срокам выполнения, ресурсам и исполнителям комплекс мероприятий (работ) правового, организационного, экономического, финансового, социального характера, направленных на решение данной конкретной проблемы развития инфраструктурного, социально-экономического или природно-ресурсного потенциалов Российской Федерации, обеспеченный финансовыми и иными материальными средствами Российской Федерации.

Программа развития субъекта Российской Федерации (региональная программа развития) — взаимоувязанная по содержанию, срокам выполнения, ресурсам и исполнителям совокупность мероприятий (работ) правового, организационного, экономического, финансового, социального характера, которая может подразумевать разработку комплекса согласованных по результатам и срокам целевых программ развития, направленных на достижение поставленных приоритетов и решение проблем развития инфраструктурного, социально-экономического, природно-ресурсного потенциалов субъекта Российской Федерации, обеспеченная финансовыми и иными материальными средствами субъекта Российской Федерации.

Целевая программа развития субъекта Российской Федерации — согласованный по содержанию, срокам выполнения, ресурсам и исполнителям комплекс мероприятий (работ) правового, организационного, экономического, финансового, социального характера, направленных на решение данной конкретной проблемы развития инфраструктурного, социально-экономического или природно-ресурсного потенциалов субъекта Российской Федерации, обеспеченный финансовыми и иными материальными средствами субъекта Российской Федерации.

Статья 2. Понятие Фонда стабилизации и развития

1. **Федеральный Фонд стабилизации и развития** (далее — Фонд) представляет собой часть финансовых ресурсов Российской Федерации, формируемую обособленно от бюджета текущих расходов и не являющуюся частью последнего, используемую для финансирования инвестиций в социально-экономическое развитие в порядке, установленном настоящим Законом.

2. Основными целями федерального Фонда стабилизации и развития являются:

- а) оказание помощи субъектам Российской Федерации в финансировании необходимого приемлемого минимального уровня со-

циальных расходов, осуществляемых за счет средств бюджета субъекта федерации;

б) финансирование Программы развития Российской Федерации и федеральных целевых программ развития;

в) участие в финансировании программ развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, целевых региональных и муниципальных программ развития;

г) оказание в рамках реализации указанных программ государственной поддержки реализации инвестиционных проектов, обеспечивающих рост производства и структурную оптимизацию экономики, стимулирование инвестиционной активности и привлечение средств отечественных и иностранных инвесторов в развитие отечественной экономики и социальной сферы.

Статья 3. Основные принципы формирования и функционирования Фонда стабилизации и развития

1. Средства Фонда организационно обособлены от иных средств федерального бюджета, направленных на финансирование текущих расходов в сфере государственного управления. Объем денежных средств, направляемых в Фонд, устанавливается федеральным законом о бюджете Российской Федерации на очередной финансовый год.

2. Средства федерального Фонда стабилизации и развития имеют специальное назначение и не подлежат изъятию или расходованию на нужды, не связанные с обозначенными в **Статье 2** настоящего Закона.

3. Финансирование государственных и муниципальных программ развития из средств Фонда осуществляется при выполнении требований настоящего Закона. В противном случае выделение средств не производится. Средства из бюджета Фонда могут выделяться как на возвратной, так и на безвозвратной основе в зависимости от цели использования и получателя средств.

4. Государственная поддержка инвестиционных проектов за счет средств Фонда осуществляется на условиях, определяемых настоящим Законом. Государственная поддержка инвестиционных проектов из средств Фонда распространяется и на хозяйствующие субъекты, но зарегистрированные и реализующие свои инвестиционные проекты на территории Российской Федерации, в этом случае средства выделяются на возвратной основе в виде инвестиционного кредита либо ссуды, однако общим правилом является возмездное предоставление средств. Проекты, финансируемые из средств Фонда, должны соответствовать приоритетам, определяемым программой развития Российской Федерации, субъекта федерации, муниципального образования.

5. Из средств Фонда выделяются субвенции и субсидии для обеспечения на территории Российской Федерации предоставления населению субъектов федерации необходимого приемлемого минимального уровня социальных услуг, предоставление которых финансируется из

бюджета субъекта федерации. В иных случаях средства Фонда не могут быть использованы на финансирование текущих расходов в сфере государственного и муниципального управления. Средства Фонда не могут направляться негосударственным организациям для финансирования их текущих расходов и расходов, не связанных с достижением целей и осуществлением мероприятий, предусмотренных Программой развития Российской Федерации, региональными и муниципальными программами развития, целевыми федеральными, региональными и муниципальными программами.

6. Использование средств Фонда на финансирование расходов, не предусмотренных настоящим Законом, не допускается.

7. Средства Фонда выделяются только субъектам Российской Федерации, выполняющим требования бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах без каких-либо исключений, дополнений и (или) особых условий.

Статья 4. Образование и использование федерального Фонда стабилизации и развития, региональных и муниципальных фондов развития, межрегиональных фондов стабилизации и развития

1. На территории Российской Федерации финансирование расходов, связанных с реализацией программ развития Российской Федерации, региональных и муниципальных программ социально-экономического развития, целевых федеральных, региональных и муниципальных программ, осуществляется за счет средств, концентрируемых в федеральном Фонде стабилизации и развития Российской Федерации, в фондах развития субъектов Российской Федерации, в муниципальных фондах развития, в межрегиональных фондах стабилизации и развития.

2. Порядок образования и использования федерального Фонда стабилизации и развития Российской Федерации определяется Федеральным Собранием Российской Федерации.

3. Порядок образования и использования фондов развития субъектов Российской Федерации определяется представительным органом государственной власти данного субъекта федерации.

4. Порядок образования и использования муниципальных фондов развития определяется представительным органом местного самоуправления, функционирующим на территории данного муниципального образования.

5. Порядок образования и использования межрегиональных фондов стабилизации и развития определяется совместно представительными органами государственной власти соответствующих субъектов федерации.

6. Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы ме-

стного самоуправления или уполномоченные ими на то учреждения ежегодно публикуют в печати отчеты о расходовании фондов стабилизации и развития, фондов развития и о планах их использования с указанием основных направлений использования средств.

Глава 2. Доходы и расходы федерального Фонда стабилизации и развития и региональных фондов развития

Статья 5. Источники образования доходов федерального Фонда стабилизации и развития, регионального и муниципального фондов развития, межрегионального Фонда стабилизации и развития

1. Средства федерального Фонда стабилизации и развития образуются за счет:

- а) налога на добавленную стоимость — в объеме, установленном законом о федеральном бюджете на данный год;
- б) акцизов на природный газ и нефть (включая стабилизированный газовый конденсат) — в объеме, установленном законом о федеральном бюджете на данный год;
- в) платежей за пользование недрами — в объеме, установленном законом о федеральном бюджете на данный год;
- г) неналоговых доходов, в том числе: доходов от имущества, находящегося в государственной собственности, или от деятельности (включая дивиденды по акциям, принадлежащим государству, доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности, доходы от оказания услуг или компенсации затрат государства (в том числе: от взимания консульского сбора в рублевом исчислении, платы за выдаваемые паспорта, платы за предоставление информации по единому государственному реестру налогоплательщиков, платы за опробование и клеймение изделий и сплавов из драгоценных металлов, прочих доходов), платежи от государственных предприятий, доходы от осуществления мероприятий по претензионной работе по восстановлению принадлежащих Российской Федерации прав на результаты научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ военного, специального и двойного назначения, прочие поступления от имущества, находящегося в государственной собственности, или от деятельности), доходов от внешнеэкономической деятельности, прочих неналоговых доходов.

2. В Фонд могут направляться также средства от проведения займов, лотерей, продажи акций, штрафных санкций, добровольных взносов, а также из других источников (включая дополнительные ассигнования из бюджета Российской Федерации).

3. Источники средств, аккумулируемых в фондах развития субъектов федерации, в муниципальных фондах развития определяются самостоятельно субъектами федерации или муниципальными образованиями соответственно.

4. Источники средств, аккумулируемых в межрегиональных фондах стабилизации и развития, определяются совместно теми субъектами федерации, которые образуют такие фонды.

5. В фонды развития субъектов федерации и муниципальные фонды развития, в межрегиональные фонды развития могут перечисляться средства из федерального Фонда в случае, если они будут направлены на финансирование мероприятий, указанных в **Статье 2** настоящего Закона.

Статья 6. Принципиальная структура расходов федерального Фонда стабилизации и развития

1. Расходы Фонда сгруппированы по следующим основным разделам в соответствии с целями функционирования Фонда:

а) расходы на оказание помощи субъектам Российской Федерации в финансировании необходимого приемлемого минимального уровня социальных расходов, осуществляемых за счет средств бюджета субъекта федерации;

б) расходы на финансирование Программы развития Российской Федерации и федеральных целевых программ развития, программ развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, целевых региональных и муниципальных программ развития, на оказание в рамках реализации этих программ государственной поддержки реализации инвестиционных проектов, обеспечивающих рост производства и структурную оптимизацию экономики, стимулирование инвестиционной активности и привлечение средств отечественных и иностранных инвесторов в развитие отечественной экономики и социальной сферы.

2. В основе формирования и выделения финансовых средств по первому направлению расходов, выделенных в подпункте «а» данной статьи, лежит принцип их строгого адресно-целевого выделения и расходования. В его рамках выделяемые бюджетные средства направляются в бюджеты регионов на финансирование текущих потребностей в обеспечении населению минимальных стандартов предоставления социальных услуг за счет бюджетных средств.

3. В основе формирования и выделения финансовых средств по первому направлению расходов, выделенных в подпункте «б» данной статьи, лежит принцип эффективности программ развития регионов, достижения ими того полезного результата, на который они нацелены. Общая цель выделения этих средств субъекту федерации, муниципальному образованию — финансирование региональной или муниципальной программы развития. С этой целью кандидаты в получатели

средств из Фонда должны обосновать необходимость их выделения им. Для оценки эффективности проекта, финансируемого из средств Фонда, может проводиться экспертиза.

Статья 7. Расходы региональных и муниципальных фондов развития

Средства фондов развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований используются для финансирования соответственно региональных и муниципальных программ развития, целевых программ развития. Финансирование текущих расходов осуществляется за счет соответствующих региональных и муниципальных бюджетов — бюджетов текущих расходов. Конкретные направления расходования средств фондов развития определяются субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями самостоятельно.

Статья 8. Расходы межрегиональных фондов стабилизации и развития

Расходы межрегиональных фондов стабилизации и развития подразделяются по направлениям аналогично указанным в **Статье 6** настоящего Закона. Конкретные направления расходования средств этих фондов развития в рамках данных направлений расходов определяются субъектами Российской Федерации, образовавшими их, совместно по согласованию друг с другом.

Статья 9. Разработка, рассмотрение и утверждение доходов и расходов Фонда

1. Объем финансовых средств Фонда определяется на основе:
 - а) потребностей в финансировании Программы развития Российской Федерации и федеральных целевых программ развития;
 - б) недостаточности средств регионов для финансирования необходимого приемлемого минимального уровня социальных расходов, осуществляемых за счет средств бюджета субъекта федерации;
 - в) запросов субъектов федерации (муниципальных образований) на получение средств, недостающих для финансирования Программы развития региона (муниципального образования) и целевых региональных (муниципальных) программ развития.
2. Проект Фонда составляется наряду с проектом федерального бюджета, его рассмотрение и утверждение осуществляется в те же сроки, что и рассмотрение и утверждение проекта закона о федеральном бюджете.

Глава 3. Условия предоставления субсидий, субвенций и кредитов за счет средств федерального Фонда стабилизации и развития

Статья 10. Предоставление средств Фонда на нужды текущих бюджетных расходов

1. На нужды финансирования текущих расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, связанных с обеспечением необходимого приемлемого минимального уровня социальных расходов, осуществляемых за счет средств бюджета субъекта федерации, средства Фонда предоставляются в виде субвенций и субсидий.

2. Основным условием предоставления средств является объективная необходимость, выражающаяся в том, что в противном случае населению субъекта Российской Федерации не будет обеспечен необходимый приемлемый минимальный уровень социальных расходов, осуществляемых за счет средств бюджета субъекта федерации. Методика оценки обеспеченности населения необходимым приемлемым минимальным уровнем расходов на социальные услуги, предоставляемые за счет средств бюджета субъекта федерации, и необходимости выделения средств Фонда тому или иному субъекту федерации утверждается Правительством Российской Федерации.

Статья 11. Предоставление средств Фонда на нужды регионального развития

1. На нужды финансирования потребностей развития субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) средства Фонда предоставляются в виде субвенций, субсидий, целевых бюджетных ссуд, ссуд и кредитов, предоставления государственных гарантий.

2. Средства федерального Фонда стабилизации и развития могут являться одним из источников формирования средств Фонда развития субъекта Российской Федерации, Фонда развития муниципального образования, межрегионального Фонда стабилизации и развития. При этом выделение средств осуществляется исходя из критериев предоставления средств для финансирования потребностей субъектов федерации и муниципальных образований, обозначенных в настоящем Законе.

3. Основным условием предоставления средств субъекту федерации (муниципальному образованию) финансовых средств Фонда на цели развития является их последующее использование на финансирование мероприятий по выполнению Программы развития субъекта Российской Федерации (муниципального образования). В рамках данной Программы средства расходуются на те мероприятия, которые определены в процессе государственного управления социально-экономическим развитием региона (муниципального образования).

Необходимым условием является экспертиза проекта Программы развития, целевой программы развития. Программа развития, целевая

программа развития, не прошедшая экспертизу, из средств Фонда не финансируется. Для проведения экспертизы программ развития и целевых программ развития органом управления Фонда создается специальная или постоянно действующая комиссия по экспертизе программ развития, намечаемых к финансированию из средств Фонда.

В случае недостаточности средств Фонда для возможности финансирования всех поступающих проектов развития финансирование осуществляется на конкурсной основе.

Методики экспертной оценки программ развития и положение о проведении конкурсов утверждаются Правительством Российской Федерации.

Средства могут предоставляться в виде субвенций, субсидий и бюджетных ссуд, кредитов. В этом случае в качестве отчета об использовании этих средств будет служить итоговая оценка эффективности Программы развития, на основе которой будет приниматься решение о целесообразности выделения средств в дальнейшем либо о необходимости прямого вмешательства федерации в процесс управления развитием.

В случае выделения средств на кредитной основе они по истечении срока кредита подлежат возврату с уплатой процента по кредиту.

4. Основным условием предоставления средств Фонда для финансирования инвестиционных проектов, осуществляемых негосударственными организациями, является соответствие проектов, предполагаемых к финансированию из средств Фонда, приоритетам, определяемым Программой развития Российской Федерации, субъекта федерации, муниципального образования. Государственная поддержка инвестиционных проектов из средств Фонда распространяется на хозяйствующие субъекты, зарегистрированные и реализующие свои инвестиционные проекты на территории Российской Федерации.

Предоставление средств осуществляется на конкурсной основе. Порядок проведения конкурсов в целях либо предоставления инвесторам государственных гарантий за счет средств Фонда, либо выделения инвесторам денежных средств за счет Фонда на финансирование инвестиционных проектов на условиях возвратности, платности и срочности устанавливается Правительством Российской Федерации с учетом положений настоящего Закона.

5. Помимо этого, в соответствии с конкурсной основой предоставления средств, предоставление государственных гарантий за счет средств Фонда и выделение денежных средств на финансирование инвестиционных проектов за счет средств Фонда осуществляются:

а) при более высоком относительно других инвестиционных проектов уровне отдачи в республиканский бюджет на каждый рубль предоставляемых государственных гарантий за счет средств Фонда или выделяемых денежных средств на финансирование инвестиционного проекта за счет средств Фонда;

- б) соответствии инвестиционного проекта требованиям экологической безопасности в Российской Федерации;
- в) наличии у заемщика собственных денежных средств в размере не менее 20 процентов полного объема финансирования инвестиционного проекта, а по крупным инвестиционным проектам (не менее 1 миллиона долларов США) — не менее 10 процентов указанного объема;
- г) диверсификации риска государства с частным капиталом (наличие частных соинвесторов и кредиторов, готовых предоставить собственные средства на финансирование инвестиционного проекта совместно с государством, в том числе наличие у инвестора собственных средств, не покрытых государственной гарантией).

6. Выделение денежных средств за счет средств Фонда осуществляется:

- а) путем кредитования отобранных на конкурсах инвестиционных проектов, обеспеченных собственными средствами инвестора и иными источниками финансовых ресурсов в дополнение к бюджетным средствам;
- б) посредством прямых инвестиций в имущество коммерческих организаций, осуществляющих инвестиционные проекты, при соответствующем увеличении доли государства в уставных капиталах этих организаций.

Для каждого отдельного инвестиционного проекта должна быть разработана индивидуальная схема его финансового обеспечения, в том числе график перечисления денежных средств всеми соинвесторами, объем и формы государственного участия в финансировании инвестиционного проекта и обеспечение возвратности получаемых денежных средств за счет средств Фонда (залоговые схемы, безусловные контргарантии финансовых институтов, другие формы обеспечения возвратности).

Кредитование инвестиционных проектов производится тем организациям, которые не имеют просроченной задолженности по ранее полученным из республиканского бюджета средствам на возвратной основе.

7. Возмещение вложенных за счет средств Фонда денежных средств обеспечивается путем:

- а) возврата заемщиками кредитов, выданных за счет средств Фонда, и уплаты процентов за пользование ими;
- б) возврата средств от реализации имущества, используемого в качестве предмета залога при предоставлении государственных гарантий за счет средств Фонда или при осуществлении финансирования инвестиционного проекта на условиях возвратности, платности и срочности, в случае прекращения реализации инвестиционного проекта по вине заемщика и иных случаях, предусмотренных условиями кредитного соглашения между заемщиком и уполномоченными на то Правительством Российской Федерации органами исполнительной власти и учреждениями.

8. При выделении средств Фонда на реализацию проектов развития, подразумевающих извлечение прибыли от осуществляемой в процессе реализации проекта деятельности, а также извлечение прибыли от эксплуатации результата реализации проекта, выделение средств Фонда подразумевает перечисление части прибыли в бюджеты, за счет доходов которых формируются финансовые средства для осуществления таких проектов. Перечисления осуществляются в размерах, предусмотренных соглашением, составленным при передаче средств из Фонда для целей финансирования таких проектов.

Глава 4. Управление федеральным Фондом стабилизации и развития

Статья 12. Структура управления Фонда

1. Управление Фондом осуществляет Дирекция Фонда. Структура Дирекции Фонда, вопросы назначения ее должностных лиц, штатная численность служащих, положение, на основе которого Дирекция Фонда осуществляет свою деятельность, определяется Правительством Российской Федерации.

2. По поручению Правительства Российской Федерации с целью выполнения обязанностей по управлению Фондом Дирекция Фонда:

- а) осуществляет оперативное управление Фондом;
- б) проводит анализ, оценку программ, формирует перечень программ, которые могут быть профинансированы из средств Фонда, представляет указанный перечень в Правительство Российской Федерации для утверждения;
- в) обеспечивает согласованное финансирование программ за счет средств инвесторов и средств, выделяемых из Фонда;
- г) обеспечивает подготовку документов для предоставления инвесторам гарантий Правительства Российской Федерации за счет средств Фонда;
- д) осуществляет сбор и анализ финансовой отчетности получателей средств Фонда, на его основе формирует отчет о расходовании средств бюджета Фонда;
- е) осуществляет иные функции, связанные с управлением Фондом.

Статья 13. Назначение должностных лиц и служащих Фонда

Руководителем Дирекции Фонда, осуществляющим функции по организации его деятельности, является Председатель Дирекции Фонда, назначаемый Правительством Российской Федерации и полностью подотчетный ему по вопросам выполнения своих обязанностей. Иные должностные лица Фонда назначаются Правительством Российской Федерации по его представлению. Прочие работники Дирекции Фонда назначаются Председателем Дирекции Фонда.

Статья 14. Ответственность должностных лиц Фонда

За исполнение своих должностных обязанностей Председатель Дирекции Фонда, ее должностные лица и служащие несут дисциплинарную и иную ответственность, установленную действующим законодательством.

Глава 5. Исполнение бюджета и отчетность федерального Фонда стабилизации и развития

Статья 15. Порядок исполнения расходов Фонда

Исполнение Фонда по расходам осуществляется в порядке, аналогичном исполнению федерального бюджета.

Для аккумулирования средств Фонда создается специальный счет в казначействе Российской Федерации. Средства, предназначенные для формирования средств Фонда, зачисляются на счет Фонда в казначействе, после чего в соответствии с распоряжениями Дирекции Фонда, осуществляемыми на основе принятого бюджета Фонда и распоряжений Правительства Российской Федерации, средства перечисляются на счета получателей.

Статья 16. Контроль и отчетность об исполнении бюджета Фонда

1. Контроль за расходованием средств Фонда осуществляет Государственная Дума.

2. Правительство Российской Федерации и Дирекция Фонда осуществляют текущий контроль за целевым использованием получателями выделенных им средств Фонда. С этой целью получатели средств из Фонда обязаны ежеквартально предоставлять Дирекции Фонда отчеты об использовании выделенных средств не позднее пятнадцати дней с даты окончания отчетного квартала. В свою очередь, не позднее двадцати дней с момента принятия последнего отчета за данный квартал от получателей средств Фонда, Дирекция Фонда представляет сводную информацию по исполнению Фонда за отчетный квартал Правительству Российской Федерации. Правительство Российской Федерации сообщает данные по квартальному отчету Фонда в Государственную Думу не позднее десяти дней с момента получения информации от Дирекции Фонда.

3. Государственная Дума может принять решение о привлечении аудитора для проведения проверки использования средств Фонда. В случае обнаружения использования средств Фонда не в соответствии с утвержденными целями виновные привлекаются к ответственности в предусмотренном действующим законодательством порядке.

4. По итогам года Правительство Российской Федерации на основе собранной Дирекцией Фонда информации представляет в Государственную Думу на рассмотрение и утверждение отчет об использовании средств Фонда.

Глава 6. Заключительные положения

Статья 17. Федеральные финансовые фонды, объединяемые в федеральный Фонд стабилизации и развития

В рамках федерального Фонда стабилизации и развития объединяются финансовые средства следующих фондов: Фонд финансовой поддержки регионов РФ, Фонд софинансирования социальных расходов, Фонд регионального развития.

С момента создания федерального Фонда стабилизации и развития данные финансовые фонды консолидируются в его рамках и прекращают свое существование.

Статья 18. Вступление закона в силу

Настоящий Закон вступает в силу с начала календарного года, следующего за годом его принятия. При этом порядок исполнения расходов бюджета, связанных с финансированием программ развития, а также перечисленные в статье 17 финансовые фонды сохраняются до истечения года, в котором Закон был принят.

Иные нормативно-правовые акты после вступления настоящего Закона в силу действуют в части, не противоречащей ему.

Послесловие

С. А. Авакьян

*заведующий кафедрой конституционного
и муниципального права МГУ им. М. В. Ломоносова,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации*

Монография, подготовленная кандидатом юридических наук Н. М. Добрыниным, продолжает серию его научных исследований, уже хорошо известных в научных кругах. В частности, большой интерес вызвала его работа «Конституционно-правовые основы отношений края или области с входящими в их состав автономными округами», изданная в 1998 году. В монографии «Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации» Н. М. Добрынин на качественно новом уровне рассматривает сложнейшую проблему конституционного права — государственное устройство Российской Федерации.

В работе автор опирается на достижения отечественной и зарубежной государственно-правовой мысли, разработки в области общей теории права и других смежных дисциплин. Впервые предлагается качественно новый подход к оценке соотношения властных полномочий федерального центра и субъектов Российской Федерации; выстраивается новая модель российского федерализма; предлагается проект Федерального конституционного закона «О статусе субъекта Российской Федерации», проект Федерального закона «О Фонде стабилизации и развития Российской Федерации и фондах развития субъектов Российской Федерации»; система прямых и обратных показателей оценки эффективности федерации и так далее.

Интересны утверждения ученого о том, что число субъектов Российской Федерации, равное 89, само по себе не может рассматриваться в качестве избыточного или дефицитного. Для определения оптимального числа субъектов Российской Федерации следует ввести систему прямых и обратных показателей типа «плотность федерации» и «емкость федерации». Плотность и емкость федерации могут определяться по территории, народонаселению, валовому внутреннему продукту или валовому национальному продукту, валовому региональному продукту и т. п. В этом случае предлагаемые сравнения приобретают вполне определенный смысл.

Н. М. Добрынин всесторонне исследовал тему федерализма в четкой логической последовательности. В итоге получилось солидное, завершенное исследование, имеющее существенное как теоретическое, так и прикладное значение.

А. Н. Кокотов

*заведующий кафедрой конституционного
и муниципального права Уральской
государственной юридической академии,
доктор юридических наук, профессор*

Проблемам государственного устройства в той или иной мере посвящено достаточно много научных работ юристов, философов, социологов, и это неслучайно. От того, как устроено государство, какова его структура, как распределена в нем власть, зависит судьба не только граждан данного государства, но и жителей сопредельных государств, да, собственно, в большей или меньшей мере — всего социального мира. Именно поэтому проблемы государственного строительства всегда остаются злободневными. По ним писали, пишут и будут писать различные работы постольку, поскольку в них существует настоятельная потребность. К тому же, учитывая динамику политических процессов, быструю смену «политических декораций», здесь всегда присутствует определенная новизна.

Между тем монография Н. М. Добрынина существенно отличается от многочисленных работ в этой сфере своей фундаментальностью, многогранностью и глубиной исследования. Автор — мужественный человек, решившийся охватить столь сложную тему практически во всем ее многообразии. Судя по стилю и логике изложения материала, многообразию тем внутри предмета исследования, ученый, создатель труда, относится к типу энциклопедистов, хорошо владеет методологией научного исследования, обладает философским складом ума, разбирается в экономических тонкостях проблем государственного устройства и, безусловно, великолепно владеет юридическим инструментарием.

Бесспорно, реакция читающей публики — от ученых и политиков до студентов — на работу такого уровня не будет однозначной. Что-то читатель примет без оговорок, в чем-то будет сомневаться, а с чем-то будет спорить и не соглашаться. В этом-то, собственно, и состоит логика научного прогресса.

Особенно ценным является то, что автор стремится к максимально строгому изложению материала. В работе практически невозможно обнаружить мест, где бы присутствовали безапелляционные утверждения. Примечательно и особенно ценно также то, что ученый не жертвует научным качеством в услугу каким-либо политическим веяниям, даже если они исходят от авторитетной властной инстанции. Например, укрупнение субъектов Российской Федерации, по его вполне обоснованному мнению, не столь очевидная проблема. Автор не копирует слепо чужих мнений, точек зрения и идей, а шаг за шагом анализирует, изучает вопрос, прежде чем высказать по нему свое суждение. Его не убеждают аргументы вроде того, что в других странах столько-то штатов или других административно-территориальных единиц, что их меньше, чем

в Российской Федерации. По мнению Н. М. Добрынина, это далеко не веский аргумент, а всего лишь повод задуматься, гипотеза, которая легко рухнет при «легком дуновении ветерка».

Уверен, работа вызовет положительный общественный резонанс и будет полезна для принятия разумных политических решений в области государственного строительства, послужит делу укрепления российской государственности.

В. Б. Куликов

*главный научный сотрудник
Института философии и права УрО РАН,
доктор философских наук, профессор*

Работа Н. М. Добрынина представляет собой весьма значительное событие в осмыслении основных стратегических проблем российской государственности. «Проблема федерализма в Российской Федерации является ключевой проблемой современной отечественной политики в деле организации эффективно функционирующей государственной власти»,— утверждает автор. И это его мнение вполне понятно и оправданно. Россия является самым большим государством в мире и в этом качестве включает в себя значительное количество регионов, различающихся по своим условиям, а соответственно, требующих специфичного подхода к управлению. Вместе с тем Россия все же представляет собой государственное единство, а потому эта специфика управления должна иметь свои пределы: особенное и общее; региональное и общегосударственное; уникальное и универсальное — все указанное должно приводить к диалектическому синтезу; только на этом пути и возможно продуктивное развитие российской государственности.

Надо сказать, что еще Монтескье отмечал сложности, возникающие на пути демократического управления в обширных империях, а потому задача, поставленная автором данной работы, не касается лишь узкоспецифичной проблемы государственного регионального устройства, но простирается и на область определения будущего государственного устройства нашей страны.

Н. М. Добрынин пришел к пониманию того, что проведение исследования не может быть выдержано в рамках какой-то одной из существующих научных дисциплин. В связи с этим обращаем особое внимание на междисциплинарный характер исследования и на одну из его составляющих — философскую. «Федерализм является объектом изучения целого ряда научных дисциплин: политологии, конституционного права, теории систем, теории управления, менеджмента, экономической теории, теории государственного регулирования экономики, регионоведения»,— признает автор. В этом отношении работа оказалась на высоте рассмотренной в ней проблемы. Научный аппарат каждой из пере-

численных научных областей был адекватно отражен в едином, целостном и системном исследовании.

Междисциплинарный характер исследования влечет за собой необходимость не просто совмещения различных методов, способных мирно сосуществовать в рамках одной и той же научной дисциплины, но создания новой методологической концепции, в рамках которой должны быть соединены целые пакеты методов, принадлежащих к разным дисциплинам. Это означает, что различные ракурсы, в которых рассматривается в исследовании федерализм как социокультурное и экономико-правовое явление (а каждый из аспектов требует своих методик), для их адекватного совмещения в единой исследовательской парадигме нуждаются в целостной методологической концепции, формируемой специально для данного подхода на стыке дисциплин исследования.

Такая задача была в основном выполнена в монографии, где сосуществующие методы не разбивают единое исследовательское поле, но наоборот, скрепляют его согласованностью методов и результатов их применения. Автору удается удержаться на самой грани сползания к эклектике и избежать опасности, подстерегающей любое междисциплинарное исследование. Синтез можно признать успешным и даже утверждать, что в процессе разработки методики и методологии исследования автор разворачивает их из имманентного присутствия в самом объекте исследования.

Впрочем, методология оправдывается не только удачным ее согласованием, это лишь одна из сторон ее обоснования, с другой стороны, она обосновывается самим объектом исследования, который в виде совокупности предметов исследования, на кои он распадается в рамках различных предметных областей, соответствующих различным предметным дисциплинам, диктует собственные методические линии в единой методологической парадигме.

Философская новизна монографии проявляется в задании магистральной линии концептуального осмысления федерализма. Впервые в исследовательской работе такого уровня формулируется идея дифференциации между формами государственных институтов и политических процессов и их реальным наполнением. Это выражается автором в теории «фантомного федерализма», являющейся основой его методологического подхода к объяснению проблем российского федерализма на современном историческом этапе.

Н. М. Добрынин рассматривает реальный федерализм как результат диалектического противопоставления двух политических тенденций, сталкивающихся на региональном уровне. С одной стороны, это тенденция к унитаризации, идущая из центра, с другой — стремление к суверенизации региональных элит. Такая дилемма объективно обусловлена противоречием специфического и универсального в российской региональной жизни. Это противоречие и рассматривается автором на уровне региональных отношений. «Эффективная модель федеративных

отношений должна примирять обе тенденции, приводить их в гармоническое единство, не допуская ни чрезмерной унитаризации, ни создания основ для роста сепаратистских настроений», — так определяет он реальную задачу федерализма. Но осуществление этой задачи сопряжено с немалыми трудностями, одной из них является нежелание центральной власти делиться своими полномочиями с регионами. В полной мере это нашло свое выражение в системе федеративных отношений, сложившихся в Советском Союзе для маскировки реального унитаризма федералистской вывеской. Создаваемые нефункционирующие «декоративные» органы власти, их совокупность и понимается автором как «фантомная система».

«На рубеже 90-х годов фикция внезапно стала реальностью, — пишет Н. М. Добрынин, — декларативные нормы федеративных отношений стали применяться впервые в российской истории к реальному государственному управлению. Зарождение российского федерализма происходило фактически в условиях глубочайшего кризиса советской модели государственного управления со всемерным ослаблением центральной власти в 1990–1993 гг.». Отсюда становится понятна и главная проблема нынешних взаимоотношений центра и регионов: она коренится в том, что сейчас внезапно, сразу после крушения коммунизма, заработала система региональных отношений, которая никогда ранее не функционировала реально и существовала как декорация. При этом она имела надежную прививку от всякого изменения, так как была закреплена в Конституции и Федеративном Договоре. Система, не прошедшая проверку практикой, единственную проверку, которая чего-то стоит, была пущена в действие так, что теперь предельно затруднена всякая возможность ее модернизации.

Главная опасность существующего в России федерализма коренится в том, что, ранее задуманный для сокрытия реального унитаризма, он и сейчас может быть использован для этих целей. Перед собой при этом «декоративный» федерализм может «ставить» две цели. «Во-первых, преодоление последствий “договорного” федерализма, сложившегося за 1990-е годы, когда в значительной степени была утрачена управляемость федерации и произошел рост сепаратистских тенденций в регионах. Вторая цель — максимальная концентрация властных и экономических полномочий в руках федерального центра», — отмечается в работе. Именно в этом автор видит первопричину введения в Российской Федерации института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах и собственно образования самих федеральных округов, все возможные достоинства и недостатки которых подробно рассмотрены в исследовании.

Автор понимает все возможные перспективы дальнейшего развития подобной ситуации в российском федерализме. «Все эти тенденции обострились в условиях демократического общества, что поставило наше государство перед очень нелегким выбором: или возвращение к

жесткому централизованному унитарному государству тоталитарного типа, или распад России, или же (и это наиболее предпочтительный вариант) построение новых федеративных отношений, которые смогли бы уравновесить местный и центральный векторы власти без явных перекосов в ту или иную сторону»,— излагает свою позицию Н. М. Добрынин в настоящей работе. Но наиболее благоприятное развитие событий возможно только в том случае, если неэффективная система реального отечественного федерализма будет заменена на эффективную.

Вполне понятен и критерий, который выдвигается в монографии в качестве основополагающего при подходе к построению инфраструктуры регионов. «Это, в свою очередь, означает, что базисный элемент федерализма — регион — субъект федерации должен прежде всего отвечать требованиям экономической самодостаточности при вхождении в систему нового федерализма, в противном случае субъект федерации будет препятствием на пути социально-экономического развития страны в целом (как это уже сейчас происходит с так называемыми дотационными субъектами). Основным системным критерием для выделения региона — субъекта в составе федерации должна быть экономическая самодостаточность субъекта федерации»,— пишет автор в рецензируемой работе.

Сам по себе подобный подход к описанию политической сферы бытия человека в обществе отнюдь не является новым. По сути, в этом заключалось марксистское учение, в заложенной в его основание идее о примате экономики над политикой (базиса надстройкой), что выражается в зависимости политических отношений в обществе от экономических. Работа Н. М. Добрынина является развитием этой мысли применительно к новой области, к региональным отношениям. Само собой разумеется, что региональная политика (федерализм) определяется экономическими отношениями между регионами, между регионом и центром и внутри региона. Но если правовое оформление этих отношений не соответствует экономической реальности, между декларируемыми отношениями и реальными возникает «разрыв», формируются «неуставные» отношения между различными уровнями власти, и непрописанные в законах «щели» заполняются произволом различных властных инстанций, вследствие чего реальная политика определяется не законом, а «правом силы».

Автор делает вывод о том, что субъекты федерации должны представлять собой самодостаточные в экономическом отношении образования. Ни у кого, пожалуй, не возникнет сомнений в правильности такого вывода. «Таким образом, ближайшей экономической задачей, решения которой необходимо достичь в процессе построения нового федерализма, является трансформация системы федеративных отношений с тем, чтобы исключить необходимость дотирования регионов из федерального бюджета»,— утверждает в исследовании.

Особое значение рассматриваемой работы состоит в том, что она носит не только системоописательный, но и системообразующий характер. В отличие от сходных исследований, которые ограничиваются демагогическим декларированием того или иного подхода к реформам в нашем государстве, автор монографии претворяет свои идеи в практические рецепты изменения системы российского федерализма. Системность исследовательского подхода наиболее наглядно проявляется именно в этой части работы, так как программа практических мер более убедительно выявляет заложенную в ней интенцию внутреннего противоречия, если она там есть, чем чисто теоретические построения.

Н. М. Добрынин предлагает свою модель будущего государственно-го устройства Российской Федерации, схему деления страны на регионы, исходя прежде всего из критерия экономической целесообразности, о котором уже упоминалось выше. Реальные предложения по поводу того, каким именно образом можно обеспечить самодостаточность отдельных регионов, должны стать предметом серьезного дискурса, но выдвинутая схема кажется в достаточной мере продуманной, чтобы лечь в основу построения нового российского федерализма, что, конечно, отнюдь не означает, что она не нуждается в дальнейшем развитии.

То же самое можно сказать и по поводу двух предложенных проектов федеральных законов. Их новизна заключается прежде всего в том, что системное применение основного конструктивного принципа регионального деления доводится здесь до своего логического завершения и делает предложенную правовую систему гораздо более простой, нежели существующая в настоящее время.

На основании всего вышеизложенного можно прийти к выводу, что данная исследовательская работа представляет собой весьма значительный шаг в осмыслении проблем федерализма, особенно остро стоящих в нашей стране. Остается надеяться, что она будет востребована и не только станет основой формирования нового научного проблемного поля на стыке различных дисциплин, но и будет практически реализована в новых федеративных отношениях, которые могут в полной мере обеспечить России защиту от сепаратизма и унитаризма.

Словарь терминов и понятий

Административно-территориальное деление — схема структуризации территории страны (региона), отражающая систему пространственно-распределенной структуры органов управления.

Бюджет развития — составная часть бюджета, формируемая в составе капитальных расходов бюджета и используемая для кредитования, инвестирования и гарантийного обеспечения инвестиционных проектов.

Бюджет субъекта федерации (бюджет региона, региональный бюджет) — фонд денежных средств, которым располагают органы государственной власти субъекта федерации, представляющий собой их финансовый план на текущий год, образуемый и исполняемый по расходам на основе законодательного акта субъекта федерации.

Бюджет текущих расходов — расходы бюджета, обеспечивающие текущие потребности соответствующих организаций, финансируемых из бюджета того или иного уровня.

Бюджетная обеспеченность минимальных социальных стандартов — уровень обеспеченности предоставления населению социальных услуг в размере минимальных социальных стандартов за счет средств соответствующего бюджета, федерального, субъекта федерации, муниципального.

Бюджетная обеспеченность функций государственного и муниципального управления — уровень материально-технической, организационной, финансовой обеспеченности выполнения государственными и муниципальными органами и учреждениями за счет средств соответствующего бюджета (федерального, субъекта федерации, муниципального), на который возложено финансирование реализуемых учреждением или органом полномочий.

Бюджетные расходы на государственное и муниципальное управление из расчета на одного жителя субъекта, $\text{руб.}/\text{чел.}$ (РУ) — показатель бюджетной обеспеченности, характеризующий уровень расходов бюджета и рассчитываемый как частное от деления суммы расходов бюджета (федерального, субъекта федерации, муниципального) по статьям раздела функциональной классификации расходов бюджетной классификации России «Государственное управление и местное

самоуправление» на среднегодовую численность постоянного населения, проживающего на данной территории.

Внебюджетный фонд — фонд денежных ресурсов, не включаемый в бюджет и (или) исполняемый иным учреждением, чем то учреждение, которое исполняет бюджет.

Дефицит (профицит) бюджета, (Д) — разница между доходами и расходами бюджета (превышение расходов бюджета над его доходами (дефицит) — знак минус, превышение доходов бюджета над его расходами (профицит) — знак плюс), в процентном отношении рассчитывается как доля суммы такой разницы от суммарной величины расходов.

Доля расходов по указанному направлению бюджетных расходов субъекта федерации в общей расходной обеспеченности населения субъекта (D_p) — относительный показатель бюджетной обеспеченности, характеризующий структуру расходов бюджета в соответствующей сфере общей суммой доходов бюджета (**ОНДБ**) и рассчитываемый как частное от деления показателя обеспеченности населения расходами бюджета в соответствующей сфере (например, **ОНСУ**, **ОНСС**, **ОНУО**, **ОНУЗ**, **ОНФС**, **ОНРСР**, иные в зависимости от сферы) на сумму общей обеспеченности населения расходами бюджета (**ОНРБ**), например $D_{рсу}$, $D_{рсс}$ и т. д.

Доля субсидий, дотаций, субвенций и т. д. в доходах бюджета ($K_{дс}$) — относительный показатель бюджетной обеспеченности, характеризующий уровень обеспеченности доходов бюджета за счет заимствованных не из средств, не относящихся к «собственным» доходам бюджета, и рассчитываемый как частное от деления разности общей суммы доходов бюджета и показателя обеспеченности населения «собственными» доходами бюджета на общую сумму доходов бюджета (федерального, субъекта федерации, муниципального).

Единый алгоритм государственного управления текущим функционированием и развитием — совокупность мероприятий, обеспечивающих текущие потребности общества в социальных услугах, а также осуществление последовательности мероприятий, связанных с разработкой системы взаимоувязанных комплексных государственных программ социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, направленных на достижение поставленных социально значимых целей, реализация которых приведет в перспективе к качественному улучшению социально-экономической ситуации.

Индекс относительного благополучия текущей бюджетной ситуации ($I_{об}$) — относительный показатель бюджетной обеспеченности, характеризующий влияние негативных факторов бюджетной обеспеченности (относящихся к расходной части, относящихся к доходной части и балансовых) на формирование бюджета территории (страны), отрицательное значение соответствует преобладанию влияния негативных

факторов над позитивными, компенсирующими их воздействие (методику расчета см. в гл. 4).

Кластер — географическое сосредоточение фирм, поставщиков, связанных отраслей и специализированных институтов, которые играют особую роль в формировании социально-экономического пространства наций, стран, городов.

Кластерный анализ — отрасль экономического анализа, основой подхода которой является выделение и изучение кластеров.

Консолидированный бюджет территории — свод бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории.

Коэффициент дефицитности бюджета субъекта (K_d) — относительный показатель бюджетной обеспеченности, характеризующий влияние негативных факторов в формировании балансового соотношения бюджетных доходов и расходов на формирование бюджета территории (страны), показывает степень и характер расхождения значений величин дефицита бюджета данной территории и контрольного показателя бюджетной дефицитности; чем больше его значение, тем менее проблемной является ситуация, отрицательные значения показывают превышение уровня дефицита данного бюджета над его контрольным уровнем.

Коэффициент дифференциации субъектов по производству ВРП на душу населения — показатель, характеризующий относительный уровень производства ВРП на душу населения в субъектах федерации и рассчитываемый как частное от деления показателя производства ВРП на душу населения на территории данного субъекта федерации на контрольное (эталонное) значение этого показателя.

Коэффициент межрегиональной дифференциации доходной обеспеченности бюджета — показатель бюджетной обеспеченности, характеризующий относительный уровень обеспеченности бюджетных расходов «собственными» (в том числе взаимозачеты, доходы целевых бюджетных фондов, средства из Фонда компенсаций) доходами бюджета субъекта федерации (**ОНСДБ**) и рассчитываемый как частное от деления показателя обеспеченности бюджетных расходов субъекта федерации «собственными» доходами (**ОРСД**) для данного бюджета на контрольное (эталонное) значение показателя **ОРСД**.

Коэффициент несбалансированности структуры расходов бюджета субъекта ($K_{нсп}$) — относительный показатель бюджетной обеспеченности, характеризующий влияние негативных факторов в формировании структуры бюджетных расходов на формирование бюджета территории (страны), отрицательное значение соответствует преобладанию влияния негативных факторов над позитивными, компенсирующими их воздействие; базируется на гипотезе о том, что минимальные расходы на социальные услуги в общей расходной обеспеченности населения субъекта не должны быть меньше среднего показателя доли

расходов на социальные услуги в общей сумме расходов по совокупности субъектов федерации, и не должно поглощать собственных бюджетных доходов субъекта федерации больше, чем в среднем по совокупности (в противном случае существует риск недофинансирования деятельности органов государственной власти и управления по иным направлениям этой деятельности) (методику расчета см. в гл. 4).

Коэффициент обеспеченности бюджета субъекта доходами за счет «собственных» доходов бюджета ($K_{\text{оснд}}$) — относительный показатель бюджетной обеспеченности, характеризующий уровень доходной обеспеченности бюджета за счет «собственных» (в том числе взаимозачеты, доходы целевых бюджетных фондов, средства из Фонда компенсаций) доходов бюджета (**ОНСДБ**) и рассчитываемый как частное от деления показателя обеспеченности населения «собственными» доходами бюджета на общую сумму доходов бюджета (федерального, субъекта федерации, муниципального).

Коэффициент поглощения «собственных» бюджетных доходов субъекта бюджетными расходами в указанной сфере (КП) — относительный показатель бюджетной обеспеченности, характеризующий уровень обеспеченности расходов бюджета в соответствующей сфере «собственными» (в том числе взаимозачеты, доходы целевых бюджетных фондов, средства из Фонда компенсаций) доходами бюджета (**ОНСДБ**) и рассчитываемый как частное от деления показателя обеспеченности населения расходами бюджета в соответствующей сфере (например, **ОНСУ, ОНСС, ОНУО, ОНУЗ, ОНФС, ОНРСП**, иные в зависимости от сферы) на суммы «собственных» доходов бюджета (федерального, субъекта федерации, муниципального) (коэффициенты **ОНСДБ**), например $KP_{\text{рсу}}$, $KP_{\text{рсс}}$ и т. д.

Коэффициент поглощения бюджетных доходов субъекта бюджетными расходами в указанной сфере (кп) — относительный показатель бюджетной обеспеченности, характеризующий уровень обеспеченности расходов бюджета в соответствующей сфере общей суммой доходов бюджета (**ОНДБ**) и рассчитываемый как частное от деления показателя обеспеченности населения расходами бюджета в соответствующей сфере (например, **ОНСУ, ОНСС, ОНУО, ОНУЗ, ОНФС, ОНРСП**, иные в зависимости от сферы) на суммы «собственных» доходов бюджета (федерального, субъекта федерации, муниципального) (коэффициенты **ОНСДБ**), например $kP_{\text{рсу}}$, $kP_{\text{рсс}}$ и т. д.

Межрегиональная ассоциация (союз) — некоммерческая организация, учредителями которой являются органы государственной власти субъектов Российской Федерации и которая создается на добровольной основе в целях межрегиональной интеграции и социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Межрегиональная экономическая ассоциация (ассоциация экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации) — межрегиональная ассоциация (союз), создаваемая для реализации

совместной политики образовавших ее субъектов в сфере их экономического развития и межрегиональной интеграции их экономических систем.

Минимальный социальный стандарт — установленный законодательством минимально необходимый уровень государственных гарантий, обеспечивающих удовлетворение важнейших потребностей человека в социальных услугах, выражаемый в социальных нормативах и нормах.

Модель федеративных отношений — интегрированное системное сочетание базовых характеристик данной федерации, основные принципы, на которых строятся и развиваются федеративные отношения в данной системе. Модель федеративных отношений должна быть симметричной и непротиворечивой. Наличие глубоких противоречий в данной федерации позволяет говорить об отсутствии модели федеративных отношений в ней.

Налоговый потенциал — совокупность объектов налогообложения в рамках действующей налоговой системы, расположенных на территории данного субъекта федерации (муниципального образования).

Налогооблагаемая база региона — представляет собой стоимостную, физическую или иную характеристики объектов налогообложения, находящихся на территории региона.

Новый российский федерализм — система федеративных отношений, состоящая из 45–50 субъектов, полностью равноправных относительно друг друга, экономически самостоятельных, четко разграничивших полномочия и сферы компетенции с федеральным центром. Цель нового федерализма как модели государственного устройства — создание политической инфраструктуры для социально-экономического развития.

Норматив бюджетной обеспеченности — минимально необходимые значения показателей бюджета, характеризующих обеспеченность выполнения государственными органами и учреждениями тех или иных полномочий средствами соответствующих бюджетов.

Обеспеченность бюджетных расходов субъекта федерации «собственными» доходами (ОРСД) — относительный показатель бюджетной обеспеченности, характеризующий уровень обеспеченности бюджетных расходов «собственными» (в том числе взаимозачеты, доходы целевых бюджетных фондов, средства из Фонда компенсаций) доходами бюджета (**ОНСДБ**) и рассчитываемый как частное от деления суммы «собственных» доходов бюджета (федерального, субъекта федерации, муниципального) на показатель общей обеспеченности населения расходами бюджета субъекта (**ОНРБ**), в том числе в процентном отношении.

Обеспеченность населения субъекта «собственными» бюджетными доходами субъекта, руб./чел. (ОНСДБ) — показатель бюджетной обеспеченности, характеризующий уровень доходности бюджета и рассчитываемый как частное от деления суммы «собственных» (в том чис-

ле взаимозачеты, доходы целевых бюджетных фондов, средства из Фонда компенсаций) доходов бюджета (федерального, субъекта федерации, муниципального) на среднегодовую численность постоянного населения, проживающего на данной территории.

Обеспеченность населения субъекта расходами бюджета в указанной сфере, $\text{руб.}/\text{чел.}$ — показатель бюджетной обеспеченности, характеризующий уровень расходов бюджета в соответствующей сфере (коэффициенты **ОНСУ**, **ОНСС**, **ОНОУ**, **ОМУЗ**, **ОНФС**, **ОНРС**, **ОНРС**, и иные в зависимости от сферы) и рассчитываемый как частное от деления суммы расходов бюджета в указанной сфере (федерального, субъекта федерации, муниципального) на среднегодовую численность постоянного населения, проживающего на данной территории, либо на среднегодовую численность целевой группы населения из числа среднегодового постоянного населения, для удовлетворения нужд которой по преимуществу предназначены данные бюджетные расходы (например, **ОНОУ** — частное от деления на среднегодовую численность постоянного населения возрастов младше трудоспособного и трудоспособного).

Образование нового субъекта — процедура, предусматривающая изменение состава субъектов федерации и не связанная с принятием в федерацию иностранного государства или его части.

Общая обеспеченность населения субъекта бюджетными доходами субъекта, $\text{руб.}/\text{чел.}$ (**ОНДБ**) — показатель бюджетной обеспеченности, характеризующий общий уровень доходности бюджета и рассчитываемый как частное от деления суммы доходов бюджета (федерального, субъекта федерации, муниципального) на среднегодовую численность постоянного населения, проживающего на данной территории.

Общая обеспеченность населения субъекта расходами бюджета субъекта, $\text{руб.}/\text{чел.}$ (**ОНРБ**) — показатель бюджетной обеспеченности, характеризующий общий уровень расходов бюджета и рассчитываемый как частное от деления суммы расходов бюджета (федерального, субъекта федерации, муниципального) на среднегодовую численность постоянного населения, проживающего на данной территории.

Программа социально-экономического развития субъекта федерации — взаимоувязанная по содержанию, срокам выполнения, ресурсам и исполнителям совокупность мероприятий (работ) правового, организационного, экономического, финансового, социального характера, которая может подразумевать разработку комплекса согласованных по результатам и срокам целевых программ развития, направленных на достижение поставленных приоритетов и решение проблем развития инфраструктурного, социально-экономического, природно-ресурсного потенциалов субъекта Российской Федерации, обеспеченная финансовыми и иными материальными средствами субъекта Российской Федерации.

Программирование регионального развития — совокупность подходов и способов проектирования будущей социально-экономической

реальности, методически обеспечивающих синтез целей социально-экономического развития на основе комплексного описания существующей социально-экономической реальности, результаты применения которых формализуются в периодически принимаемых органами управления программах регионального социально-экономического развития.

Разукрупнение субъектов — процедура, предусматривающая изменение состава субъектов федерации путем выделения части территории одного из субъектов федерации из его состава в качестве самостоятельного субъекта федерации, обладающего организационной и финансово-экономической независимостью и самостоятельностью, не влекущего за собой прекращения существования исходного субъекта федерации, либо путем разделения территории одного из субъектов федерации на территории двух или более новообразуемых субъектов федерации, обладающих организационной и финансово-экономической независимостью и самостоятельностью, влекущего за собой прекращения существования разукрупняемого субъекта федерации.

Регион нового типа — сформированный с учетом интересов населения, экономической и геополитической целесообразности, полноправный, экономически самостоятельный, способный к развитию и установивший гармоничные отношения с центром и другими регионами субъект федерации.

Социальная гарантия — это установленная законом или решением исполнительной власти, обязательная для исполнения норма потребления и обеспеченности благами базовых жизненных потребностей населения, выраженная количественным показателем.

Социальные услуги (услуги социальной сферы) — совокупность общественных благ, относящихся к социальной сфере, основой предоставления которых населению являются их доступность для каждого и безвозмездность с точки зрения конкретного получателя этих услуг.

Субъект федерации — базовый элемент системы федеративных отношений, политико-административное территориальное образование в составе федерации, равноправное относительно других субъектов, формирующее свой уровень государственной власти в федеративном государстве, государственно-политическое территориальное образование в рамках федеративного государства, обладающее собственными полномочиями по вопросам управления теми или иными сферами общественной жизни и самостоятельностью в их осуществлении относительно центральных властей (федерального центра). Ключевой характеристикой субъекта является его территориальность — вне территории не может быть субъекта; остальные признаки (национальный критерий и т. п.) являются вторичными относительно территориального.

Территориально-производственный комплекс — планомерно создаваемая пропорционально развивающаяся совокупность взаимосвязанных объектов народного хозяйства, которые создаются и будут функционировать с целью решения определенной региональной проблемы.

Территория субъекта федерации — неотъемлемая часть территории федерации, на которой в соответствии с основным законом федеративного государства, определяющим основы государственного устройства федерации, осуществляется юрисдикция данного субъекта федерации по вопросам, относимым основным законом федеративного государства к его ведению.

Укрупнение субъектов — процедура, предусматривающая изменение состава субъектов федерации путем объединения территорий и систем управления двух и более граничащих между собой субъектов федерации, влекущая за собой создание нового субъекта федерации и прекращение существования вошедших в него субъектов.

Фантомный федерализм — состояние государственных и правовых институтов, при котором зафиксированная в нормах права конструкция федеративных отношений значительно отличается от реально сложившейся, существует системный разрыв между декларированным и действительным состоянием государственной системы. Основным признаком, характеризующим фантомность, декоративность сложившейся в России системы федеративных отношений, является асимметрия федерации, ситуация, при которой, несмотря на декларированное в Конституции равноправие субъектов, имеет место их фактическое политическое, правовое и экономическое неравенство.

Федерализм — совокупность политических, правовых, экономических и культурных отношений, возникающих в связи и по поводу функционирования федеративной государственности и ее отдельных элементов. Федерализм — это также совокупность представлений о сущности и характере федеративных отношений в рамках данной федерации. Основными элементами федерализма являются: 1) экономический (включая бюджетный) федерализм; 2) федерализм как правовое явление; 3) федерализм как политический институт.

Федеральная целевая программа регионального развития — взаимоувязанный по содержанию, срокам выполнения, ресурсам и исполнителям комплекс мероприятий (работ) правового, организационного, экономического, финансового, социального характера, направленных на решение проблем развития инфраструктурного, социально-экономического, природно-ресурсного потенциалов региона Российской Федерации и обеспеченный финансовыми и иными материальными средствами Российской Федерации.

Федеральный Фонд компенсаций — образуемый в составе расходов федерального бюджета целевой бюджетный фонд, основной задачей которого является предоставление субъектам Российской Федерации целевой финансовой помощи (субвенций и субсидий) на реализацию федеральных законов, как правило, предусматривающих социальные выплаты (пособия) или льготы отдельным категориям населения.

Федеральный Фонд регионального развития — образуемый в составе расходов федерального бюджета целевой бюджетный фонд, в качестве основной задачи которого называется поддержка инвестиций в региональную инфраструктуру путем распределения средств фонда на основе конкурсного отбора инвестиционных проектов.

Федеральный Фонд реформирования региональных финансов — образуемый в составе расходов федерального бюджета целевой бюджетный фонд, в качестве основной задачи которого называется поддержка и стимулирование бюджетных реформ, формируемый за счет средств займа Международного банка реконструкции и развития и распределяемый между отобранными на конкурсной основе субъектами Российской Федерации при условии выполнения ими программ реформ в бюджетной сфере.

Федеральный Фонд софинансирования социальных расходов — образуемый в составе расходов федерального бюджета целевой бюджетный фонд, в качестве основной задачи которого называется стимулирование приоритетных расходов и поддержки реформ в социальной сфере путем предоставления средств субъектам Российской Федерации для долевого финансирования (частичного возмещения) приоритетных социально значимых расходов при соблюдении определенных условий.

Федеральный Фонд стабилизации и развития регионов — представляет собой часть финансовых ресурсов Российской Федерации, формируемую обособленно от бюджета текущих расходов и не являющуюся частью последнего, используемую для финансирования инвестиций в социально-экономическое развитие.

Федеральный Фонд финансовой поддержки регионов — образуемый в составе расходов федерального бюджета целевой бюджетный фонд, в качестве основной задачи которого называется обеспечение выравнивания бюджетной обеспеченности регионов Российской Федерации по текущим расходам.

Федеральный центр — это центральный элемент системы федеративных отношений, сосредоточение и источник федерального уровня государственной власти в федерации. Таким образом, федеральный центр — это прежде всего политический институциональный элемент системы, а не территориальное образование. Федеральный центр имеет привилегированный преимущественный статус относительно субъектов федерации.

Федеративное государство (федерация) — государственное устройство, состоящее из ряда территориальных образований (субъектов федерации), обладающих самостоятельным политическим статусом в рамках федерации. Для федерации характерно наличие двух уровней государственной власти: федеральная государственная власть и государственная власть субъектов федерации.

Фонд программы развития субъекта федерации — представляет собой часть финансовых ресурсов субъекта Российской Федерации (региона), формируемую обособленно от бюджета текущих расходов субъекта и не являющуюся частью последнего, используемую для финансирования инвестиций в социально-экономическое развитие субъекта федерации (региона).

Целевая программа социально-экономического развития — согласованный по содержанию, срокам выполнения, ресурсам и исполнителям комплекс мероприятий (работ) правового, организационного, экономического, финансового, социального характера, направленных на решение данной конкретной проблемы социально-экономического развития.

Целевой бюджетный фонд — фонд денежных средств, образуемый в составе бюджета за счет доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или иных поступлений, используемый по отдельной смете.

Экономический район — территориально определенная часть народного хозяйства страны, обладающая своей характерной специализацией и структурой производственно-хозяйственных связей.

Экономическое районирование — разделение территории страны на экономические районы.

Библиография

Конституции, законы, указы и другие нормативные акты

1. Конституция РФ от 12.12.1993 // Российская газета. 1993. 25 дек.
2. Конституции СССР: 1924, 1936, 1977 гг.
3. Федеральный закон «О гражданстве РФ» // Ведомости СНД и ВС РФ. 06.02.1992. № 6. Ст. 243.
4. Федеральный закон «Об особой экономической зоне в Калининградской области» // СЗ РФ. 22.01.1996. № 4. Ст. 224.
5. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов» от 22 сент. 1999 г. // СЗ РФ. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005.
6. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28.08.1995 № 154-ФЗ (ред. от 21.03.2002) // СЗ РФ. 28.08.1995. № 35. Ст. 3506.
7. Федеральный конституционный закон от 17 дек. 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Справочная правовая система «Гарант».
8. Федеральный закон от 17 дек. 1999 г. «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6286.
9. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ» // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3176.
10. Федеральный закон от 29 июля 2000 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2000. № 31. Ст. 3205.
11. Федеральный закон от 4 авг. 2000 г. № 107-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3330.

12. *Федеральный закон* от 5 авг. 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3336.
13. *Федеральный закон* от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ «Об экспортном контроле» // Справочная правовая система «Гарант».
14. *Федеральный закон* от 17 дек. 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» // Справочная правовая система «Гарант».
15. *Федеральный закон* от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // Справочная правовая система «Гарант».
16. *Закон* РФ от 15 апр. 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации» (с изм. и доп. от 18 июля 1995 г.) // Справочная правовая система «Гарант».
17. *Проект изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»*, разработанный комиссией Д. Н. Козака // <http://legislature.ru>.
18. *Проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»*, разработанный комиссией Д. Н. Козака // <http://legislature.ru>.
19. *Проект федерального закона «Об изменении административных границ субъектов Российской Федерации»* № 208899-3 // <http://legislature.ru/monitor/granitsysubektov/208899/html>.
20. *Закон* РФ от 17 июня 1992 г. «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав РФ» // Справочная правовая система «Гарант».
21. *Постановление Конституционного Суда РФ* от 11 мая 1993 г. по делу о проверке конституционности Закона РФ от 17.06.1992 г. «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав РФ» // Справочная правовая система «Гарант».
22. *Постановление Съезда народных депутатов РФ* от 10 апр. 1992 г. № 2689-1 «О Федеративном договоре» // Справочная правовая система «Гарант».
23. *Указ Президента РФ* от 31 янв. 1999 г. № 168 «Об Указе Президента Республики Ингушетия от 20 дек. 1998 г. № 304 «О назначении на 28 февраля 1999 года референдума Республики Ингушетия»» // Справочная правовая система «Гарант».
24. *Указ Президента РФ* от 25 нояб. 1996 г. № 1593 «О внесении изменений в Положение о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Фе-

дерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 12 марта 1996 г. № 370» // Справочная правовая система «Гарант».

25. Указ Президента РФ от 12 марта 1996 г. № 370 «Об утверждении Положения о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. и доп. от 25 нояб. 1996 г.) // Справочная правовая система «Гарант».
26. Указ Президента РФ от 1 сент. 1997 г. № 958 «Об Управлении Президента Российской Федерации по координации деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации» (с изм. от 12 февр. 1998 г., 30 янв., 5 апр., 31 мая 1999 г., 1 сент. 2000 г.) // СЗ РФ. 1997. № 36. Ст. 4126.
27. Указ Президента РФ от 1 сент. 2000 г. № 1606 «Об изменении и о признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации в связи с формированием Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 36. Ст. 3636.
28. Указ Президента РФ от 13 авг. 1996 г. № 1163 «О Территориальном управлении Президента Российской Федерации» (с изм. и доп. от 1 сент. 1997 г., 12 февр. 1998 г.) // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4072.
29. Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.
30. Указ Президента РФ от 16 марта 1996 г. № 384 «Об Управлении Администрации Президента Российской Федерации по координации деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 12. Ст. 1067.
31. Указ Президента РФ от 2 окт. 1996 г. № 1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» (с изм. и доп. от 15 апр., 30 июня, 18, 28 авг., 1, 19 сент., 6, 30 окт. 1997 г.; 12 февр., 11 авг. 1998 г.; 14 нояб. 1999 г.; 27 июня, 17 авг. 2000 г.) // СЗ РФ. 1996. № 41. Ст. 4689.
32. Указ Президента РФ от 20 июня 2000 г. № 1144 «Вопросы обеспечения деятельности специального представителя Президента Российской Федерации по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Чеченской Республике» // СЗ РФ. 2000. № 26. Ст. 2747.
33. Указ Президента РФ от 25 мая 1998 г. № 586 «О региональной коллегии федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2407.

34. Указ Президента РФ от 3 июня 2000 г. № 1013 «О формировании Администрации Президента Российской Федерации» (с изм. от 17 авг. 2000 г.) // СЗ РФ. 2000. № 23. Ст. 2387.
35. Указ Президента РФ от 31 дек. 1996 г. № 1791 «Об обеспечении деятельности полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации» (с изм. от 30 июня 1997 г., 12 февр., 7 авг. 1998 г., 30 янв. 1999 г., 1 сент. 2000 г.) // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 118.
36. Указ Президента РФ от 31 июля 2000 г. № 1415 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (в ред. от 24 нояб. 2000 г.) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3342.
37. Указ Президента РФ от 4 июня 2001 г. № 644 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 24. Ст. 2416.
38. Указ Президента РФ от 7 марта 1994 г. № 456 «Об Управлении Администрации Президента Российской Федерации по работе с территориями» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 11. Ст. 856.
39. Указ Президента РФ от 9 июля 1997 г. № 696 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 28. Ст. 3421.
40. Указ Президента РФ от 9 нояб. 2000 г. № 1856 «Об утверждении Положения о Главном территориальном управлении Президента Российской Федерации» // Справочная правовая система «Гарант» (текст указа официально опубликован не был).
41. *Распоряжение* Президента РФ от 2 июля 1997 г. № 267-рп «О подписании договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Брянской, Вологодской, Магаданской, Саратовской и Челябинской областей» // Справочная правовая система «Консультант Плюс».
42. *Распоряжение* Президента РСФСР от 14 окт. 1991 г. № 55-рп «Вопросы организации работы представителей Президента РСФСР в краях, областях, автономной области, автономных округах, гг. Москве и Санкт-Петербурге» // Справочная правовая система «Консультант Плюс» (распоряжение опубликовано не было).
43. *Распоряжение* Президента РСФСР от 31 авг. 1991 г. № 33-рп «Об утверждении Временного положения о представителях Президента РСФСР в краях, областях, автономной области, автономных округах, городах Москве и Ленинграде» // Справочная правовая система «Консультант Плюс» (распоряжение опубликовано не было).
44. *Порядок во власти — порядок в стране: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.* М., 1997.

45. *Об укреплении* Российского государства: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М., 1998.
46. *Приложение* к Положению об Управлении Администрации Президента РФ по работе с территориями // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 11.
47. *Приказ* Государственного комитета РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 6 сент. 2000 г. № 202 «О взаимодействии Госстроя России с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах» // Бюл. строительной техники. 2000. № 12.
48. *Приказ* Государственного таможенного комитета РФ от 14 авг. 2000 г. № 712 «Об установлении порядка взаимодействия с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах» // Справочная правовая система «Гарант» (текст приказа официально опубликован не был).
49. *Приказ* Министерства образования РФ от 5 янв. 2001 г. № 52 «О взаимодействии Министерства образования Российской Федерации с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах» // Справочная правовая система «Гарант» (текст приказа официально опубликован не был).
50. *Приказ* Министерства РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства от 9 окт. 2000 г. № 749 «О взаимодействии МАП России с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах» // Справочная правовая система «Гарант» (текст приказа официально опубликован не был).
51. *Приказ* Министерства РФ по связи и информатизации от 18 окт. 2000 г. № 176 «О взаимодействии Министерства Российской Федерации по связи и информатизации с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах» // Справочная правовая система «Гарант» (текст приказа официально опубликован не был).
52. *Приказ* Министерства сельского хозяйства РФ от 13 сент. 2000 г. № 756 «О взаимодействии с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах» // Справочная правовая система «Гарант» (текст приказа официально опубликован не был).
53. *Приказ* Министерства труда и социального развития РФ от 29 февр. 2000 г. № 65 «Об утверждении Положения о государственной инспекции труда в субъекте Российской Федерации» // Бюл. нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2000. № 15.
54. *Приказ* Федерального горного и промышленного надзора России от 18 марта 2002 г. № 37 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Госгортехнадзора России и Типового по-

- ложения о территориальном органе Госгортехнадзора России, ответственном за обеспечение взаимодействия с полномочным представителем Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Бюл. нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2002. № 17.
55. *Распоряжение* Министерства природных ресурсов РФ от 13 июля 2000 г. № 85-р «О выполнении поручения Правительства РФ № МК-П17-18962» // Справочная правовая система «Гарант» (текст распоряжения официально опубликован не был).
 56. *Распоряжение* Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг от 21 сент. 2000 г. № 804-р «Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, на территории которых осуществляют деятельность региональные отделения ФКЦБ России, и о взаимодействии ФКЦБ России с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах» // Вестн. Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг. 2000. № 10.
 57. *Постановление* Конституционного Суда РФ от 24 янв. 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности закона Удмуртской Республики от 17 апр. 1996 г. “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”» // Справочная правовая система «Консультант Плюс».
 58. *Постановление* Конституционного Суда РФ от 30 нояб. 1995 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 г.» // Справочная правовая система «Консультант Плюс».
 59. *Постановление* Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П «По делу о толковании содержания в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» // Российская газета. 1997. 22 июля.
 60. *Постановление* Конституционного Суда РФ от 21 июня 1996 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 20 закона Республики Башкортостан “О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан”» // Российская газета. 1996. 10 июля.
 61. *Постановление* Конституционного Суда РФ от 1 февр. 1996 г. // Вестн. Конституционного Суда Российской Федерации. 1996. № 1.
 62. *Определение* Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия — Алания и Республики Татарстан» // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

63. *Конституция* Респ. Адыгея: Принята Законодат. Собр. (Хасэ) Респ. Адыгея 10 марта 1995 г.: Вступ. в силу со дня опубликования // Ведомости Законодат. Собр. (Хасэ) — Парламента Респ. Адыгея. 1995. № 16. С. 2–24.
64. *Конституция* Респ. Алтай от 7 июня 1997 г. № 21-3: Принята Законом Гос. Собр. — Эл Курултай Респ. Алтай от 7 июня 1997 г. № 21-4: Вступ. в силу со дня опубликования в газ. «Алтайдын Чолмоны» и «Звезда Алтая» // Ведомости Гос. Собр. — Эл Курултай Респ. Алтай. 1997. № 20. С. 9–47.
65. *Конституция* Респ. Башкортостан: Ввод. Законом Респ. Башкортостан от 24 дек. 1993 г. // Изв. Башкортостана. 1993. 6 янв.
66. *Конституция* Респ. Бурятия: Принята Верхов. Советом Респ. Бурятия 22 февр. 1994 г. // Бурятия. 1994. 9 марта; Конституции респ. в составе Рос. Федерации. М., 1995. № 1. С. 5–34.
67. *Конституция* Респ. Дагестан: Принята Конституц. Собр. Респ. Дагестан 26 июля 1994 г. // Дагест. правда. 1994. 3 авг.
68. *Конституция* Респ. Ингушетия: Принята всенар. голосованием 27 февр. 1994 г.: Вступ. в силу со дня опубликования // Конституции респ. в составе Рос. Федерации. М., 1995. № 1. С. 63–81.
69. *Конституция* Кабард.-Балк. Респ. от 1 сент. 1997 г. № 28-РЗ: Принята Постановлением Парламента Кабард.-Балк. Респ. от 1 сент. 1997 г. № 171-П-П: Вступ. в силу со дня опубликования // Конституц. Суд Кабард.-Балк. Респ. Правовые основы деятельности. Нальчик, 1999. С. 18–74.
70. *Конституция* Респ. Калмыкия: Принята Конституц. Собр. Респ. Калмыкия — Хальмг. Тангч 5 апр. 1994 г.: Вступ. в силу со дня опубликования в газ. «Хальмыг унен», «Изв. Калмыкии» // Сб. норматив. актов Респ. Калмыкия (май 1993 г. — авг. 1995 г.) / Нар. Хурал (Парламент) Респ. Калмыкия. Элиста, 1996. С. 10–23.
71. *Конституция* Карачаево-Черкес. Респ.: Принята Нар. Собр. Карачаево-Черкес. Респ. 5 марта 1996 г.: Вступ. в силу со дня опубликования // Законы Карачаево-Черкес. Респ. (1995–1999 гг.) / Нар. Собр. Карачаево-Черкес. Респ. Черкесск, 1999. Ч. 1. С. 3–43.
72. *Конституция* Респ. Карелия: Принята Верхов. Советом Карел. АССР 30 мая 1978 г.: С изм. и доп. на 20 янв. 1994 г. // Конституции респ. в составе Рос. Федерации. М., 1995. № 1. С. 129–151.
73. *Конституция* Респ. Коми: Ввод. Законом Респ. Коми от 17 февр. 1994 г. № XII-18/9. // Красное знамя. 1994. 10 марта; Конституции респ. в составе Рос. Федерации. М., 1995. № 1. С. 153–175.
74. *Конституция* Респ. Марий Эл от 24 июня 1995 г.: Принята Конституц. Собр. Респ. Марий Эл 24 июня 1995 г. // Собр. законодательства Респ. Марий Эл / Правительство Респ. Марий Эл. 1998. № 1. С. 7–30.
75. *Конституция* Респ. Мордовия: Принята Конституц. Собр. Респ. Мордовия 21 сент. 1995 г.: Вступ. в силу со дня опубликования //

- Изв. Мордовии. 1995. 22 сент.; Конституции респ. в составе Рос. Федерации. М., 1996. № 2. С. 99–130.
76. *Конституция* Респ. Саха (Якутия): Принята Постановлением Верхов. Совета Респ. Саха (Якутия) от 4 апр. 1992 г. № 908-XII: Вступ. в силу на след. день после опубликования: С изм. и доп. на 20 апр. 1994 г. // Сб. законов Респ. Саха (Якутия) за 1992 г. Якутск, 1993. С. 90–117.
77. *Конституция* Респ. Сев. Осетия — Алания: Принята Верхов. Советом Респ. Сев. Осетия 12 нояб. 1994 г.: Вступ. в силу со дня опубликования // Сев. Осетия. 1994. 7 дек.; Конституции респ. в составе Рос. Федерации. М., 1995. № 1. С. 177–204.
78. *Конституция* Респ. Татарстан: Принята Верхов. Советом Респ. Татарстан 6 нояб. 1992 г.: С изм. и доп. на 30 марта 1995 г. // Конституции респ. в составе Рос. Федерации. М., 1995. № 1. С. 205–236.
79. *Конституция* Респ. Тыва: Принята Постановлением Верхов. Совета Респ. Тыва 21 окт. 1993 г. // Тув. правда. 1993. 2 нояб.; Конституции респ. в составе Рос. Федерации. М., 1996. № 2. С. 163–194.
80. *Конституция* Удмурт. Респ.: Принята Верхов. Советом Удмурт. Респ. 7 дек. 1994 г.: Вступ. в силу со дня опубликования // Изв. Удмурт. Респ. 1994. 7 дек.
81. *Конституция* Респ. Хакасия: Принята Верхов. Советом Респ. Хакасия 25 мая 1995 г.: Вступ. в силу со дня опубликования // Вестн. Хакасии. 1995. № 25. С. 2–11.
82. *Конституция* Чеч. Респ.: Принята Постановлением Парламента Чеч. Респ. от 12 марта 1992 г. № 108: Вступ. в силу с 12 марта 1992 г. // Ичкерия. 1993. 13 февр.
83. *Конституция* Чуваш. Респ.: Принята Верхов. Советом Чуваш. Авт. Совет. Социалист. Респ. 31 мая 1978 г.: Ввод. Законом Чуваш. Авт. Совет. Социалист. Респ. от 31 мая 1978 г.: С изм. и доп. на 24 нояб. 1993 г. // Чебоксары, 1993. 46 с.
84. *Устав* Амур. обл. от 13 дек. 1995 г. № 40-ОЗ: Принят Амур. обл. Советом нар. депутатов 16 нояб. 1995 г.: Вступ. в силу через 10 дней после опубликования: В ред. Закона Амур. обл. от 27 февр. 1997 г. № 142-ОЗ // Вестн. Амур. обл. Совета нар. депутатов. 1997. Февр. Ч. 1. С. 84–136.
85. *Устав* Арханг. обл.: Принят Решением Арханг. обл. Собр. депутатов от 23 мая 1995 г. № 36 // Волна: Прил. к газ. «Правда Севера». 1995. 2 июня.
86. *Устав* Астрах. обл. от 28 марта 1997 г. № 6: Принят Астрах. обл. Представ. Собр. 26 февр. 1997 г.: Вступ. в силу со дня опубликования: С изм. и доп. на 11 марта 1998 г. // Уставы краев, обл., городов федер. значения, авт. обл., авт. окр. Рос. Федерации. М., 1998. № 6. С. 96–136.
87. *Устав* Белгор. обл.: Вступ. в силу со дня опубликования: С изм. и доп. на 24 апр. 1996 г. // Сб. законов, принятых Белгор. обл. Думой в 1996 г. Белгород, 1997. Т. 2. С. 3–39.

88. *Устав* Брян. обл.: Принят Постановлением Брян. обл. Думы от 26 янв. 1996 г.: Вступ. в силу через 10 дней после опубликования // Информ. бюл. / Брян. обл. Дума. 1996. № 5. С. 6–29.
89. *Устав* Волгогр. обл. от 17 июля 1996 г. № 73-ОД: Принят Постановлением Волгогр. обл. Думы от 11 июля 1996 г. № 41/410: Вступ. в силу со дня опубликования: В ред. Закона Волгогр. обл. от 26 нояб. 1997 г. № 146-ОД // Сб. законов Волгогр. обл.: Законы, принятые Волгогр. обл. Думой, по состоянию на 1 янв. 1998 г. Волгоград, 1998. № 1. С. 3–27.
90. *Устав* Волог. обл.: Принят Постановлением Законодат. Собр. Волог. обл. от 14 сент. 1995 г. № 525: Вступ. в силу со дня подписания: С изм. и доп. на 17 апр. 1996 г. // Уставы краев, обл., городов федер. значения, авт. обл., авт. окр. Рос. Федерации. М., 1997. № 3. С. 49–78.
91. *Устав* Воронеж. обл. от 20 июля 1995 г. № 23-3: Вступ. в силу со дня опубликования: С изм. на 23 сент. 1996 г. // Собр. законодательства Воронеж. обл.: Сб. норматив. актов / Воронеж. обл. Дума; Администрация Воронеж. обл. Воронеж, 1997. Т. 1. С. 5–41.
92. *Устав* г. Москвы: Принят Постановлением Моск. гор. Думы от 7 июля 1995 г. № 44: Вступ. в силу с 1 авг. 1995 г. // Ведомости Моск. Думы. 1995. № 4. С. 4–59.
93. *Устав* Евр. авт. обл. от 8 окт. 1997 г. № 40-ОЗ: Принят Постановлением Законодат. Собр. Евр. авт. обл. от 8 окт. 1997 г. № 91-3: Вступ. в силу со дня опубликования // Информ. сб. Законодат. Собр. Евр. авт. обл. 1997. № 14. С. 12–46.
94. *Устав* Иван. обл. от 8 мая 1996 г. № 20-ОЗ: Принят Законодат. Собр. Иван. обл. 26 марта 1996 г.: С изм., внес. 30 мая 1996 г. // Собр. законодательства Иван. обл. / Законодат. Собр. Иван. обл.; Администрация Иван. обл. 1996. № 3. С. 3–28.
95. *Устав* Иркут. обл. от 10 февр. 1995 г. № 34: Вступ. в силу через 10 дней после опубликования: С изм. и доп. на 7 дек. 1998 г. // Гос. устройство обл.: Сб. законов Иркут. обл. / Законодат. Собр. Иркут. обл. Иркутск, 1999. Ч. 1. С. 7–44.
96. *Устав* Калинингр. обл.: Принят Калинингр. обл. Думой 28 дек. 1995 г.: Ввод. Законом Калинингр. обл. от 18 янв. 1996 г. № 30 через 10 дней после опубликования: С изм. на 31 мая 1996 г. // Уставы краев, обл., городов федер. значения, авт. обл., авт. окр. Рос. Федерации. М., 1997. № 3. С. 111–140.
97. *Устав* Калуж. обл.: Принят Постановлением Законодат. Собр. Калуж. обл. от 27 марта 1996 г. № 473 // Весть офиц.: Прил. к газ. «Весть». 1996. 9 апр.; Уставы краев, обл., городов федер. значения, авт. обл., авт. окр. Рос. Федерации. М., 1997. № 4. С. 137–174.
98. *Устав* Камч. обл. от 1 янв. 1997 г. № 68: Принят Законодат. Собр. Камч. обл. 30 окт. 1996 г.: Вступ. в силу со дня опубликования: С изм. и доп. на 11 нояб. 1997 г. // Сб. законов, норматив.-правовых

- актов Камч. обл., принятых в 1997 г. / Законодат. Собр. Камч. обл. Петропавловск-Камчатский, 1998. С. 1–21.
99. *Устав* Кемер. обл. от 5 июня 1997 г. № 10-ОЗ: Принят Законодат. Собр. Кемер. обл. 9 апр. 1997 г.: С изм. и доп. на 4 янв. 1998 г. // Уставы краев, обл., городов федер. значения, авт. обл., авт. окр. Рос. Федерации. М., 1998. № 4. С. 163–196.
 100. *Устав* Кир. обл. от 27 марта 1996 г. № 12-30: Принят Постановлением Кир. обл. Думы от 29 февр. 1996 г. № 18/39: Вступ. в силу через 10 дней после опубликования // Вят. край / Администрация Кир. обл. 1996. 9 апр.
 101. *Устав* Коми-Пермяц. авт. окр.: Принят Постановлением Законодат. Собр. Коми-Пермяц. авт. окр. от 19 дек. 1994 г. № 77 // Уставы краев, обл., городов федер. значения, авт. обл., авт. окр. Рос. Федерации. М., 1997. № 4. С. 325–343.
 102. *Устав* Коряк. авт. окр. от 19 дек. 1997 г.: Вступ. в силу через 10 дней после опубликования в газ. «Народовластие» // Народовластие / Администрация Коряк. авт. окр. 1997. 27, 31 дек.; 1998. 7 янв.
 103. *Устав* Костром. обл. от 7 июля 1995 г. № 9: Принят Решением Костром. обл. Думы от 29 июня 1995 г. № 106: Вступ. в силу с 1 сент. 1995 г.: С доп. на 14 сент. 1995 г. // Костром. край. 1995. 13 июля.
 104. *Устав* Краснодар. края: Принят Краснодар. краев. Советом нар. депутатов 10 нояб. 1993 г.: С изм. и доп., внес. Законом Краснодар. края от 18 июля 1997 г. № 95-КЗ // Конституции, уставы и договоры субъектов Рос. Федерации на Сев. Кавказе. Ростов н/Д, 1998. С. 382–412.
 105. *Устав* Краснояр. края: Принят Постановлением Законодат. Собр. Краснояр. края от 29 февр. 1996 г. № 8-252 // Краснояр. рабочий / Администрация Краснояр. края. 1996. 29 марта.
 106. *Устав* Кург. обл. от 16 дек. 1994 г. № 1: Принят Решением Кург. обл. Думы от 1 дек. 1994 г. № 90: Вступ. в силу со дня опубликования: С изм. и доп. на 23 марта 1998 г. // Ведомости / Кург. обл. Дума; Администрация Кург. обл. 1998. № 7. С. 7–54.
 107. *Устав* Курск. обл.: Принят Решением Курск. обл. Думы от 2 нояб. 1995 г. № 52: Вступ. в силу со дня опубликования // Вестн. Администрации: Прил. к газ. «Курск. правда» / Администрация Курск. обл. 1995. № 17.
 108. *Устав* Ленингр. обл.: Принят Законодат. Собр. Ленингр. обл. 27 окт. 1994 г.: Вступ. в силу со дня опубликования: С изм. и доп. на 28 апр. 1997 г. // Вестн. Правительства Ленингр. обл. 1997. № 7. С. 1–10.
 109. *Устав* Липец. обл. от 5 дек. 1994 г.: Принят Липец. обл. Собр. депутатов 1 дек. 1994 г.: Вступ. в силу со дня опубликования: С изм. и доп. на 30 нояб. 1995 г. // Норматив.-правовые акты, принятые обл. Собр. депутатов / Липец. обл. Собр. депутатов. 1996. № 4. С. 3–55.
 110. *Устав* Магад. обл. от 20 авг. 1996 г. № 13-ОЗ: Принят Магад. обл. Думой 15 авг. 1996 г.: Вступ. в силу со дня опубликования: С изм. и доп. на 20 окт. 1997 г. // Законы Магад. обл.: Тексты законов приве-

- дены с изм. и доп. по состоянию на 1 июля 1998 г. Магадан, 1998. № 1. С. 271–330.
111. *Устав* Моск. обл. от 11 дек. 1996 г. № 55/96-ОЗ: Принят Моск. обл. Думой 4 дек. 1996 г.: Вступ. в силу через 10 дней после опубликования: С изм. и доп. на 4 февр. 1998 г. // Уставы краев, обл., городов федер. значения, авт. обл., авт. окр. Рос. Федерации. М., 1998. № 6. С. 199–241.
 112. *Устав* Мурм. обл.: Принят Постановлением Мурм. обл. Думы от 26 нояб. 1997 г. № 729: Вступ. в силу на 12 день после опубликования в газ. «Мурм. вестн.» // Мурм. вестн. / Мурм. обл. Дума; Администрация Мурм. обл. 1997. 6 дек.; Уставы краев, обл., городов федер. значения, авт. обл., авт. окр. Рос. Федерации. М., 1998. № 6. С. 244–282.
 113. *Устав* Ненец. авт. окр.: Принят Постановлением Собр. депутатов Ненец. авт. окр. от 11 сент. 1995 г. № 24-п: Вступ. в силу со дня опубликования: С изм. и доп. на 9 авг. 1996 г. // Уставы краев, обл., городов федер. значения, авт. обл., авт. окр. Рос. Федерации. М., 1997. № 3. С. 287–309.
 114. *Устав* Новгород. обл. от 3 сент. 1994 г. № 2-ОЗ: Принят Новгород. обл. Думой 24 авг. 1994 г.: Вступ. в силу со дня опубликования в газ. «Новгор. ведомости» // Информ. бюл. / Администрация Новгород. обл., Новгород. обл. Дума. 1995. № 1. С. 9–26.
 115. *Устав* Новосибир. обл. от 5 апр. 1996 г. № 33-ОЗ: Принят Решением Новосибир. обл. Совета депутатов от 6 марта 1996 г. № 33 ОСД: Вступ. в силу со дня опубликования // Сб. норматив. и правовых актов Новосибир. обл. 1996 г. / Новосибир. обл. Совет депутатов. Новосибирск, 1997. С. 71–129.
 116. *Устав* Омской обл.: Принят Постановлением Законодат. Собр. Омской обл. от 26 дек. 1995 г. № 193: Вступ. в силу со дня опубликования // Ведомости Законодат. Собр. Омской обл. 1995. № 6. С. 538–572.
 117. *Устав* Оренбург. обл.: Принят Решением Законодат. Собр. Оренбург. обл. от 19 окт. 1994 г.: Вступ. в силу со дня опубликования // Бюл. Законодат. Собр. / Законодат. Собр. Оренбург. обл. 1994. 19 окт. С. 8–56.
 118. *Устав* Орл. обл. от 26 февр. 1996 г. № 7-ОЗ: Принят Орл. обл. Думой 26 февр. 1996 г.: С изм. на 30 дек. 1997 г. // Ведомости Орл. обл. Думы: Сб. норматив.-правовых актов. 1998. № 12. С. 139–172.
 119. *Устав* Пенз. обл.: Принят Законодат. Собр. Пенз. обл. 10 сент. 1996 г.: Вступ. в силу со дня опубликования: В ред. Закона Пенз. обл. от 29 апр. 1997 г. № 21-ЗПО // Справочная правовая система «Консультант Плюс».
 120. *Устав* Перм. обл.: Принят Решением Законодат. Собр. Перм. обл. от 6 окт. 1994 г. № 89: Вступ. в силу со дня опубликования: С изм. и доп. на 17 июня 1997 г. // Бюл. Законодат. Собр. и администрации Перм. обл. 1997. № 5. С. 5–25; Звезда. 1997. 27 июня.

121. *Устав* Прим. края от 6 окт. 1995 г. № 14-КЗ: Принят Думой Прим. края 12 сент. 1995 г. // Уставы краев, обл., городов федер. значения, авт. обл., авт. окр. Рос. Федерации. М., 1997. № 3. С. 9–47.
122. *Устав* Псков. обл. от 29 дек. 1994 г. № 9-ОЗ: Принят Постановлением Собр. депутатов Псков. обл. от 21 дек. 1994 г. № 29: Вступ. в силу через 7 дней после опубликования в газ. «Псков. правда» // Информ. вестн. обл. Собр. депутатов / Псков. обл. Собр. депутатов. 1994–1995. № 5. С. 11–27.
123. *Устав* Рост. обл. от 29 мая 1996 г. № 19-ЗС: Принят Постановлением Законодат. Собр. Рост. обл. от 19 апр. 1996 г. № 253: Вступ. в силу со дня опубликования: С изм. и доп. на 22 нояб. 1996 г. // Конституции, уставы и договоры субъектов Рос. Федерации на Сев. Кавказе. Ростов н/Д, 1998. С. 413–439.
124. *Устав* Ряз. обл. от 28 окт. 1998 г. № 12-ОЗ: Принят Постановлением Ряз. обл. Думы от 19 окт. 1998 г. № 179: Вступ. в силу Законом Ряз. обл. от 26 окт. 1998 г. № 10-ОЗ через 10 дней после опубликования // Ряз. ведомости / Ряз. обл. Дума; Администрация Ряз. обл. 1998. 29 окт.
125. *Устав* Самар. обл.: Принят Решением Самар. Губерн. Думы от 21 дек. 1995 г. № 142: Вступ. в силу со дня опубликования // Информ. бюл. Самар. Губерн. Думы. 1996. № 6. С. 7–45.
126. *Устав* Санкт-Петербурга: Принят Законодат. Собр. Санкт-Петербурга 14 янв. 1998 г.: Вступ. в силу со дня опубликования: В ред. Закона Санкт-Петербурга от 28 февр. 1998 г. № 13-4 // Уставы краев, обл., городов федер. значения, авт. обл., авт. окр. Рос. Федерации. М., 1998. № 6. С. 344–383.
127. *Устав* Саратов. обл.: Принят Постановлением Саратов. обл. Думы от 11 апр. 1995 г.: Вступ. в силу со дня опубликования: С изм. на 4 окт. 1995 г. // Земля Саратов. 1995. 18 апр.
128. *Устав* Сахал. обл. от 18 янв. 1996 г. № 17: С изм. и доп. на 22 июля 1999 г. // Губерн. ведомости / Сахал. обл. Дума; Администрация Сахал. обл. 1999. 12 окт.
129. *Устав* Свердлов. обл. от 5 дек. 1994 г. № 13-ОЗ: Принят Свердлов. обл. Думой 25 нояб. 1994 г.: Вступ. в силу на след. день после опубликования: С изм. и доп. на 13 марта 1995 г. // Обл. газ. / Губернатор Свердлов. обл.; Законодат. Собр. Свердлов. обл. 1994. 7 дек.
130. *Устав* Смолен. обл.: Принят Смолен. обл. Думой 22 сент. 1995 г.: Вступ. в силу со дня опубликования // Рабочий путь. 1995. 12 окт.
131. *Устав* Ставроп. края от 12 окт. 1994 г. № 6-КЗ: Принят Гос. Думой Ставроп. края 29 сент. 1994 г.: Вступ. в силу со дня опубликования: С изм. и доп. на 4 нояб. 1997 г. // Сб. законов и др. правовых актов Ставроп. края. 1997. № 11-12. С. 20–45.
132. *Устав* Таймыр. (Долган.-Ненец.) авт. окр. от 8 апр. 1998 г. № 13-64 ОКЗ: Принят Думой Таймыр. (Долган.-Ненец.) авт. окр. 25 марта

- 1998 г. // Таймыр / Администрация Таймыр. (Долган.-Ненец.) авт. окр. 1998. 14 мая.
133. *Устав* Тамб. обл.: Принят Постановлением Тамб. обл. Думы от 30 нояб. 1994 г. № 84. С изм. и доп. на 14 апр. 1998 г.; Сб. законодательства Тамб. обл. / Тамб. обл. Дума. Тамбов, 1998. С. 3–64.
134. *Устав* Твер. обл.: Принят Постановлением Законодат. Собр. Твер. обл. от 5 нояб. 1996 г. № 436: Вступ. в силу со дня опубликования // Твер. ведомости / Законодат. Собр. Твер. обл. 1998. 4–10 дек.
135. *Устав* Том. обл. от 31 июля 1995 г.: Принят Решением Гос. Думы Том. обл. от 26 июля 1995 г. № 136: Вступ. в силу со дня опубликования // Том. вестн. 1995. 30 авг.; Уставы краев, обл., городов федер. значения, авт. обл., авт. окр. Рос. Федерации. М., 1998. № 6. С. 284–341.
136. *Устав* Тул. обл. от 3 нояб. 1995 г.: Принят Тул. обл. Думой 28 сент. 1995 г.: Вступ. в силу со дня опубликования // Вестн. Тул. обл. Думы. 1995. № 8. С. 21–69.
137. *Устав* Тюм. обл. от 30 июня 1995 г.: Принят Постановлением Тюм. обл. Думы от 15 июня 1995 г. № 191: С изм. и доп. на 25 дек. 1998 г. // Законы Тюм. обл. (1994–1998) / Тюм. обл. Дума. Тюмень, 1999. Т. 1. С. 13–36.
138. *Устав* Ульянов. обл. от 6 сент. 1996 г. № 1-УО: Принят Законодат. Собр. Ульянов. обл. 5 сент. 1996 г.: Вступ. в силу через 10 дней после опубликования // Нар. газ. 1996. 10 сент.; Уставы краев, обл., городов федер. значения, авт. обл., авт. окр. Рос. Федерации. М., 1997. № 5. С. 294–322.
139. *Устав* Усть-Ордын. Бурят. авт. окр. от 13 июня 1995 г. № 8-ОЗ: Принят Постановлением Законодат. Собр. Усть-Ордын. Бурят. авт. окр. от 30 мая 1995 г. № 92: Вступ. в силу через 10 дней после опубликования // Уставы краев, обл., городов федер. значения, авт. обл., авт. окр. Рос. Федерации. М., 1996. № 2. С. 265–286.
140. *Устав* Хабаров. края: Принят Хабаров. краев. Думой 30 нояб. 1995 г.: Вступ. в силу со дня опубликования // Протокол заседания краев. Думы и док. к нему / Хабаров. краев. Дума. 1995. № 13. С. 78–112; Тихоокеан. звезда. 1996. 13 янв.
141. *Устав* Ханты-Манс. авт. окр. от 26 апр. 1995 г. № 4-ОЗ: Принят Решением Думы Ханты-Манс. авт. окр. от 26 апр. 1995 г. № 66: Вступ. в силу со дня опубликования в газ. «Новости Югры»: С изм. и доп. на 16 апр. 1998 г. // Конституц.-правовые основы отношений края или обл. с входящими в их состав авт. окр. Тюмень, 1998. С. 171–201.
142. *Устав* Челяб. обл.: Принят Постановлением Челяб. обл. Думы от 13 апр. 1995 г. № 162 // Сб. законов и норматив. правовых актов Челяб. обл. 1995. № 5. С. 4–58.
143. *Устав* Чит. обл. от 6 июня 1995 г. № 14-ЗЧО: Принят Чит. обл. Думой 1 июня 1995 г.: Вступ. в силу со дня опубликования: С изм.

- на 30 мая 1996 г. // Уставы краев, обл., городов федер. значения, авт. обл., авт. окр. Рос. Федерации. М., 1996. № 2. С. 165–196.
144. *Устав* Чукот. авт. окр. от 28 нояб. 1997 г. № 26-ОЗ: Принят Постановлением Думы Чукот. авт. окр. от 29 окт. 1997 г. № 130: Вступ. в силу со дня опубликования // Ведомости. Законодат. и норматив. акты: Прил. к газ. «Крайн. Север». 1997. № 5. С. 2–8; Крайн. Север / Администрация Чукот. авт. окр. 1997. 19 дек.
145. *Устав* Эвенк. авт. окр. от 19 февр. 1996 г. № 32: Принят Законодат. Сугланом Эвенк. авт. окр. 1 февр. 1996 г.: Вступ. в силу Постановлением Администрации от 19 февр. 1996 г. № 32 со дня опубликования // Вестн. Законодат. Суглана: Бюл. офиц. инф. / Законодат. Суглан Эвенк. авт. окр. 1995. № 5. С. 2–8.
146. *Устав* Ямало-Ненец. авт. окр. от 28 дек. 1998 г. № 56-ЗАО: Принят Постановлением Гос. Думы Ямало-Ненец. авт. окр. от 27 дек. 1998 г. № 527 // Ведомости Гос. Думы Ямало-Ненец. авт. окр. 1998. № 10/1. С. 7–58; Крас. Север / Администрация Ямало-Ненец. авт. окр. 1999. 15 янв.
147. *Устав* Яросл. обл.: Принят Гос. Думой Яросл. обл. 23 мая 1995 г. // Решения Гос. Думы Яросл. обл. первого созыва. 1995. 23 мая. С. 113–143.
148. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации от 31 марта 1992 г. // Справочная система «Гарант».
149. *Договор* Российской Федерации и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан». Москва, 15 февр. 1994 // Справочная система «Гарант».
150. *Договор* Российской Федерации и Кабардино-Балкарской Республики «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Кабардино-Балкарской Республики». Москва, 1 июля 1994 // Справочная система «Гарант».
151. *Договор* Российской Федерации и Республики Башкортостан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан». Москва, 3 авг. 1994 // Справочная система «Гарант».
152. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Северная Осетия — Алания. Москва, 23 марта 1995 // Справочная система «Гарант».

153. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Саха (Якутия). Москва, 29 июня 1995 // Справочная система «Гарант».
154. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Бурятия. Москва, 29 авг. 1995 // Справочная система «Гарант».
155. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Удмуртской Республики. Москва, 17 окт. 1995 // Справочная система «Гарант».
156. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Свердловской области. Москва, 12 янв. 1996 // Справочная система «Гарант».
157. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Калининградской области. Москва, 12 янв. 1996 // Справочная система «Гарант».
158. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Оренбургской области. Москва, 30 янв. 1996 // Справочная система «Гарант».
159. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Краснодарского края. Москва, 30 янв. 1996 // Справочная система «Гарант».
160. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Коми. Москва, 20 марта 1996 // Справочная система «Гарант».
161. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Хабаровского края. Хабаровск, 24 апр. 1996 // Справочная система «Гарант».
162. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Омской области. Омск, 19 мая 1996 // Справочная система «Гарант».
163. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Чувашской Республики. Москва, 27 мая 1996 // Справочная система «Гарант».

164. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Иркутской области и входящего в ее состав Усть-Ордынского Бурятского автономного округа. Москва, 27 мая 1996 // Справочная система «Гарант».
165. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Сахалинской области. Москва, 29 мая 1996 // Справочная система «Гарант».
166. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Пермской области и органами государственной власти Коми-Пермяцкого автономного округа. Москва, 31 мая 1996 // Справочная система «Гарант».
167. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Нижегородской области. Москва, 8 июня 1996 // Справочная система «Гарант».
168. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Ростовской области. Ростов-на-Дону, 11 июня 1996 // Справочная система «Гарант».
169. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Ленинградской области. Санкт-Петербург, 13 июня 1996 // Справочная система «Гарант».
170. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти города федерального значения Санкт-Петербурга. Санкт-Петербург, 13 июня 1996 // Справочная система «Гарант».
171. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Тверской области. Москва, 13 июня 1996 // Справочная система «Гарант».
172. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Алтайского края. Москва; Барнаул, 29 нояб. 1996 // Справочная система «Гарант».
173. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Брянской области. Москва, 4 июля 1997 // Справочная система «Гарант».
174. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и орга-

- нами государственной власти Вологодской области. Москва, 4 июля 1997 // Справочная система «Гарант».
175. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Магаданской области. Москва, 4 июля 1997 // Справочная система «Гарант».
 176. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Саратовской области. Москва, 4 июля 1997 // Справочная система «Гарант».
 177. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Челябинской области. Москва, 4 июля 1997 // Справочная система «Гарант».
 178. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Самарской области. Самара, 1 авг. 1997 // Справочная система «Гарант».
 179. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Ульяновской области. Москва, 30 окт. 1997 // Справочная система «Гарант».
 180. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Астраханской области. Москва, 30 окт. 1997 // Справочная система «Гарант».
 181. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Ярославской области. Москва, 30 окт. 1997 // Справочная система «Гарант».
 182. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Мурманской области. Москва, 30 окт. 1997 // Справочная система «Гарант».
 183. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Кировской области. Москва, 30 окт. 1997 // Справочная система «Гарант».
 184. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов. Красноярск, 1 нояб. 1997 // Справочная система «Гарант».
 185. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и орга-

- нами государственной власти Республики Марий Эл. Москва, 20 мая 1998 // Справочная система «Гарант».
186. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Амурской области. Москва, 20 мая 1998 // Справочная система «Гарант».
 187. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Воронежской области. Москва, 20 мая 1998 // Справочная система «Гарант».
 188. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Ивановской области. Москва, 20 мая 1998 // Справочная система «Гарант».
 189. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Костромской области. Москва, 20 мая 1998 // Справочная система «Гарант».
 190. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти города федерального значения Москвы. Москва, 16 июня 1998 // Справочная система «Гарант».
 191. *Соглашение* между администрациями Сахалинской области, Хабаровского и Приморского краев «О развитии экономического сотрудничества» от 30 июня 1997 г. // Справочная система «Гарант».
 192. *Соглашение* между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Татарстан о координации борьбы с преступностью и другими правонарушениями // Справочная система «Гарант».
 193. *Соглашение* от 24 июля 1996 г. № 9 между Правительством Российской Федерации и администрацией Хабаровского края о разграничении предметов ведения и полномочий в сфере функционирования и развития топливно-энергетического комплекса Хабаровского края // Справочная система «Гарант».
 194. *Соглашение* от 8 июня 1996 г. № 6 между Правительством Российской Федерации и администрацией Нижегородской области о разграничении полномочий в вопросах межбюджетных отношений // Справочная система «Гарант».
 195. *Соглашение* от 8 июня 1996 г. № 5 между Правительством Российской Федерации и администрацией Нижегородской области о разграничении полномочий в сфере внешнеэкономических связей // Справочная система «Гарант».
 196. *Соглашение* от 29 мая 1996 г. № 5 между Правительством Российской Федерации и администрацией Сахалинской области о разгра-

- ничении полномочий в области международных и внешнеэкономических связей // Справочная система «Гарант».
197. *Соглашение* от 29 мая 1996 г. № 1 между Правительством Российской Федерации и администрацией Ростовской области о разграничении полномочий в сфере кредитно-денежной политики // Справочная система «Гарант».
 198. *Соглашение* от 27 мая 1996 г. № 6 между Правительством Российской Федерации и администрацией Иркутской области о разграничении полномочий в сфере недропользования // Справочная система «Гарант».
 199. *Соглашение* между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Коми о разграничении полномочий в отраслях топливно-энергетического комплекса (Москва, 20 марта 1996 г.) // Справочная система «Гарант».
 200. *Соглашение* от 9 дек. 1995 г. № 4 между Правительством Российской Федерации и Правительством Оренбургской области о разграничении полномочий в области международных и внешнеэкономических связей // Справочная система «Гарант».
 201. *Соглашение* от 17 окт. 1995 г. между Правительством Российской Федерации и Правительством Удмуртской Республики по вопросам межбюджетных отношений // Справочная система «Гарант».
 202. *Соглашение* от 17 окт. 1995 г. между Правительством Российской Федерации и Правительством Удмуртской Республики о разграничении полномочий по владению, пользованию и распоряжению природными нефтесырьевыми ресурсами на территории Удмуртской Республики // Справочная система «Гарант».
 203. *Соглашение* между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Бурятия о разграничении предметов ведения и полномочий в области международных и внешнеэкономических связей (Москва, 11 июля 1995 г.) // Справочная система «Гарант».
 204. *Соглашение* от 28 июня 1995 г. № 9 между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Саха (Якутия) о сотрудничестве в области топливно-энергетического комплекса // Справочная система «Гарант».
 205. *Соглашение* от 28 июня 1995 г. № 8 между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Саха (Якутия) о разграничении полномочий в области реализации федеральных программ на территории Республики Саха (Якутия) // Справочная система «Гарант».
 206. *Соглашение* от 28 июня 1995 г. № 13 между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Саха (Якутия) о разграничении полномочий в области международных и внешнеэкономических связей // Справочная система «Гарант».

207. *Соглашение* от 15 февр. 1994 г. между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Татарстан о разграничении полномочий в области внешнеэкономических связей // Справочная система «Гарант».
208. *Соглашение* от 5 июня 1993 г. между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Татарстан в области высшего образования // Справочная система «Гарант».
209. *Соглашение* «Об общих принципах взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой» // Российская газета. 1995. 14 дек.
210. *Постановление* Правительства РФ от 29 марта 1999 г. № 345 «О реализации решений Всероссийского совещания по вопросам развития федеративных отношений» // Справочная система «Гарант».
211. *Постановление* Правительства РФ от 2 февр. 1998 г. № 129 «Об утверждении Положения об обеспечении контроля за соблюдением соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Справочная система «Гарант».

Монографии, статьи

212. *Абалкин Л.* Спасти Россию // Федерализм. 1998. № 3.
213. *Абдулатипов Р. Г.* Россия на пороге XXI века: Состояние и перспективы федеративного устройства. М., 1996.
214. *Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф.* Опыт федерализма. М., 1994.
215. *Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф.* Федерализм в истории России: В 3 т. М., 1992–1993.
216. *Авакьян С.* Автономные округа: Перспективы конституционно-правового развития // Федерализм. 1998. № 3.
217. *Автономов А. С.* Правовая онтология политики: К построению системы категорий. М., 1999.
218. *Авраменко С. Л.* От Гельветии до Швейцарской Конфедерации // Международная жизнь. 1998. № 11-12.
219. *Адамеску А. А.* К совершенствованию территориально-организационной структуры России // Российский экономический журнал. 1993. № 10.
220. *Алаев Э. Б.* Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь. М., 1983.
221. *Алаев Э.* Региональные этнические конфликты // Федерализм. 1996. № 1.
222. *Алаев Э.* Административно-территориальное деление России: (Историческая справка) // Федерализм. 1999. № 2.
223. *Алаев Э.* В поисках разумной региональной политики // Федерализм. 2002. № 2.
224. *Алампиев П. И.* Экономическое районирование СССР. М., 1963.

225. *Алексеев С. С.* Теория права. М., 1994.
226. *Алексеев С. С.* Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999.
227. *Амелин В.* Вызов мобилизованной этничности. М., 1997.
228. *Анализ региональных финансов — Россия: В 2 т.* М., 2000.
229. *Аринин А.* Проблемы развития российской государственности в конце XX века // Федерализм власти и власть федерализма. М., 1997.
230. *Аринин А. Н.* Становление российского федеративного государства: опыт преодоления национализма // Язык национализма в постсоветских республиках: (По материалам Междунар. симп., Чикаго, 5–6 марта 1994 г.). М., 1994.
231. *Аюков М.* Сильное государство и социально-политические процессы в регионе // Экономика и управление. 2001. № 1.
232. *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации. М., 1999.
233. *Балаян Г.* Сепаратизм: Его содержание и особенности в России // Федерализм. 2001. № 4.
234. *Бандман М. К., Бандман О. Л., Есикова Т. Н.* Территориально-производственные комплексы: Прогнозирование процесса формирования с использованием сетей Петри. Новосибирск, 1990.
235. *Барганджия Б., Кирпичников В.* Формирование эффективной системы власти и управления в рамках действующей Конституции России // Федерализм. 2001. № 1.
236. *Барциц И.* России нужен институт федерального вмешательства // Федерализм. 2000. № 3.
237. *Бачило И. Л., Мелюхин И. С. и др.* О концепции развития системы исполнительной власти в Российской Федерации // Государство и право. 1996. № 8.
238. *Безруков А. В.* Проблемы взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов в сфере исполнительной власти // Журнал российского права. 2001. № 1.
239. *Безруков А. В.* Усиление централизации: совершенствование или разрушение российского федерализма? // Журнал российского права. 2001. № 12.
240. *Белецкий Ю.* Государственное прогнозирование экономического развития в России. Технология и методы // Федерализм. 1997. № 4.
241. *Бестужев-Лада И. В.* Нормативное социальное прогнозирование: Возможные пути реализации целей общества. М., 1987.
242. *Бетин О.* Бюджетный федерализм и казначейская система — неотъемлемые составляющие государственной политики // Федерализм. 1998. № 2.
243. *Бобков Ф. Д.* КГБ и власть. М., 1995.
244. *Болтенкова Л.* Асимметричность федерации // Регионоведение. 1997. № 1.

245. *Болтенкова Л. Ф., Лавриненко И. Г.* К вопросу о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов // Регионоведение. 1996. № 2.
246. *Бутылин В. Н.* Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод граждан // Журнал российского права. 2001. № 12.
247. *Бухвальд Е.* Институты публичной собственности и экономический механизм федеративных отношений // Федерализм. 1996. № 3.
248. *Бухвальд Е.* Новая стратегия реформ и перспективы российской государственности // Федерализм. 1999. № 2.
249. *Бухвальд Е.* Национальное богатство как зеркало российских реформ: С чем войдем в XXI век? // Федерализм. 1999. № 3.
250. *Бухвальд Е.* Российский федерализм: Стартовая проблема нового тысячелетия // Федерализм. 2000. № 1.
251. *Бухвальд Е.* Альтернативы российской модели бюджетного федерализма // Федерализм. 2001. № 3.
252. *Бухвальд Е., Игудин А.* Межбюджетные отношения. Текущее состояние и основные тенденции развития // Федерализм. 2002. № 2.
253. *Бюджетная политика регионов, городов и коммун на Севере Европы: Тез. докл. на II Междунар. науч.-практ. конф., Петрозаводск, 28–30 мая 2002 г.* Петрозаводск, 2002.
254. *Вавилов С.* Дефицит власти в России — источник социально-экономической нестабильности // Федерализм. 1999. № 2.
255. *Валентей С.* Российские реформы и российский федерализм // Федерализм. 1996. № 1.
256. *Валентей С.* Проблемы отечественного федерализма // Федерализм. 1997. № 2.
257. *Валентей С.* Экономические проблемы становления российского федерализма // Федерализм. 1999. № 1.
258. *Валентей С.* Проблемы развития федеративных отношений // Федерализм. 2000. № 1.
259. *Валентей С.* Три вызова России // Федерализм. 2000. № 4.
260. *Валентей С.* Что сменит российский псевдофедерализм? // Федерализм. 2001. № 1.
261. *Валентей С., Нестеров Л.* Общемировые и российские тенденции накопления общественного богатства // Федерализм. 1999. № 3.
262. *Вартазарова Л.* О некоторых социокультурных аспектах построения федеративного государства // Федерализм. 1998. № 3.
263. *Вдовин А. И.* Особенности этнополитических отношений и формирование новой государственности в России: (Исторические и концептуальные аспекты). М., 1993.
264. *Ведомости съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР.* № 1. 9 мая 1990 г.
265. *Вестник Конституционного Суда Российской Федерации.* 1996. № 1.

266. *Виленский А.* Российское государство и либерализм: Поиск оптимистического сценария // Федерализм. 2001. № 2.
267. *Виленский А., Голубева Е.* Пути нормализации отношений естественных монополий с российскими регионами // Федерализм. 1999. № 3.
268. *Винярски Б., Шнипер Р. И., Новоселов А. С.* Воспроизводственный аспект управления плановыми хозяйственными системами // Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 1989.
269. *Воронин В. В., Шишков М. К.* Федеративное устройство России на основе экономического районирования // Регионология. 1998. № 2.
270. *Выступление Б. Ельцина на встрече с общественностью Уфы // Сов. Башкирия. 1990. 14 авг.*
271. *Выступление Президента Республики Башкортостан М. Г. Рахимова на расширенном заседании коллегии прокуратуры республики 18 февр. 1997 г. // Изв. Башкортостана. 1997. 20 февр.*
272. *Высшая математика для экономистов: Учебное пособие для вузов / Н. Ш. Кремер, Б. Л. Путко, И. М. Тришин, М. Н. Фридман; Под ред. проф. Н. Ш. Кремера. М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997.*
273. *Гаджиев Г.* Разграничение предметов ведения и полномочий в экономической сфере: Юридико-технический аспект // Федерализм. 1998. № 1.
274. *Галкин А. А., Федосов П. А., Валентей С. Д., Соловей В. Д.* Федерализм и публичная сфера в России // Полис. 2001. № 4.
275. *Гладкий Ю. Н., Чистобаев А. И.* Основы региональной политики. СПб., 1998.
276. *Глазьев С.* Финансовый аспект федеративных отношений // Федерализм. 1998. № 2.
277. *Глезер О. Б., Колосов В. А., Петров Н. В. и др.* Субъекты федерации — какими им быть? // Полис. 1991. № 4.
278. *Глигич-Золотарева М. В.* Политико-правовые аспекты изменения субъектного состава Российской Федерации. М., 1998.
279. *Глигич-Золотарева М. В.* Проблемы модернизации современного российского федерализма. М., 1999.
280. *Глигич-Золотарева М.* Укрупнение субъектов федерации: pro et contra // Федерализм. 2002. № 1.
281. *Голик Ю., Карасев В., Элштейн А.* Федерализм в контексте современности // Федерализм. 1999. № 4.
282. *Горохов А.* Региональный крен и возможности трансформации российского федерализма // Федерализм. 2000. № 1.
283. *Гранберг А.* Актуальные проблемы регионального развития и региональной политики // Федерализм. 2001. № 2.
284. *Гранберг А. Г.* Основы региональной экономики: Учебник для вузов. М., 2000.
285. *Дамдинов Б. Д.* Проблема правового статуса автономных округов: Федеральная доктрина // <http://www.lawinstitut.ru/science/vestnik/19993/damdinov/cgi>.

286. *Деев А. С.* Перспективы нового российского федерализма // Российский юридический журнал. 2002. № 3.
287. *Дмитриева О. Г.* Региональная экономическая диагностика. СПб., 1992.
288. *Дмитришина Е., Хурсевич С.* Перспективы стимулирования субъектов Российской Федерации к достижению бюджетной самостоятельности // Федерализм. 1999. № 2.
289. *Добрынин А. И.* Региональные пропорции воспроизводства. Л., 1977.
290. *Добрынин Н. М.* Правовое обеспечение взаимоотношений органов государственной власти Тюменской области и Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа в ее составе // Тюменский регион: Управление и самоуправление: Сб. науч. ст. Тюмень, 1995.
291. *Добрынин Н. М.* Проблемы правового обеспечения взаимоотношений Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа. Тюмень, 1997.
292. *Добрынин Н. М.* Конституционно-правовые основы отношений края или области с входящими в их состав автономными округами. Тюмень, 1998.
293. *Добрынин Н. М.* Конституционно-правовые основы отношений края или области с входящими в их состав автономными округами: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 1998.
294. *Добрынин Н. М.* Конституционно-правовой статус Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа и проблемы урегулирования взаимоотношений с Тюменской областью // Российский юридический журнал. 1998. № 2.
295. *Добрынин Н. М.* Правовое регулирование отношений в «сложно-устроенных» субъектах РФ // Особенности проведения конституционно-правовой реформы в арктических регионах РФ: Сб. науч. ст. Салехард, 1998.
296. *Добрынин Н. М.* Конституционно-правовые основы отношений края (области) с входящими в их состав автономными округами // Вестник Тюменского государственного университета: Сб. науч. ст. Тюмень, 1998.
297. *Добрынин Н. М.* Статус Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа: Эволюция и проблемы взаимоотношений с Тюменской областью // Социально-экономические проблемы трансформации российского общества: Сб. науч. ст. Тюмень, 1998.
298. *Добрынин Н. М.* Проблемы правового регулирования отношений края (области) с входящими в его (ее) состав автономными округами // Государство и право. 1998. № 7.
299. *Добрынин Н. М.* Регион нового типа как модель нового российского федерализма // Российский юридический журнал. 2002. № 3.

300. *Доленко Д. В.* Федерализм в контексте российской модернизации // Регионоведение. 2001. № 2.
301. *Дубов С.* К вопросу о взаимоотношениях региональных и местных бюджетов // Федерализм. 2001. № 3.
302. *Елисеев Б. Н.* Система органов государственной власти в современной России. М., 1997.
303. *Елисеев Б. П.* Договоры и соглашения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: решение или порождение проблем? // Государство и право. 1999. № 4.
304. *Жириков А. А.* Этнические факторы политической стабильности. М., 1995.
305. *Законы области как субъекта Российской Федерации* / Ред. Ю. А. Тихомиров. Воронеж, 1996.
306. *Замятин Д.* Географические образы российского федерализма // Федерализм. 2001. № 4.
307. *Замятин Д. Н., Замятина Н. Ю.* Пространство российского федерализма // Полис. 2000. № 5.
308. *Захаров А. А.* «Исполнительный федерализм» в современной России // Полис. 2001. № 4.
309. *Зачем России бедные регионы?* // Независимая газета. 20.03.2003. http://ng.ru/politics/2003-03-20/2_regions.html.
310. *Золотарева М.* Договорное право против конституционных устоев Федерации? // Федерализм. 1998. № 4.
311. *Золотарева М.* Национальный суверенитет: на стыке права и политики // Федерализм. 1999. № 3.
312. *Золотарева М.* Модернизация федерализма: необходимость и возможность // Федерализм. 2000. № 3.
313. *Золотарева М. В.* Асимметрия в федеративном устройстве России // Вестн. МГУ. Сер. Право. 1999. № 1.
314. *Золотарева М. В.* Федерация в России: Проблемы и перспективы. М., 1999.
315. *Зубов А.* Будущее российского федерализма // Знамя. 1996. № 6.
316. *Зубов А. Б.* Унитаризм или федерализм. К вопросу о будущей организации государственного пространства России // Полис. 2000. № 5.
317. *Иванов В. В.* Проблемы законодательного регулирования внутрифедерального и межрегионального договорного процесса // Российская Федерация и ее субъекты: Проблемы гармонизации отношений. Темат. сб. М., 1998.
318. *Иванов В. В.* Автономные округа в составе края, областей — феномен «сложносоставных» субъектов Российской Федерации. М., 2002.
319. *Иванов В.* Автономные округа могут лишиться полномочий и денег // Ведомости. 2003. 22 янв.
320. *Игнатов В. Г., Бутов В. И.* Регионоведение: (Экономика и управление). М.; Ростов н/Д, 2000.

321. *Ильин В.* Важнейшие звенья регионального развития // Федерализм. 2001. № 2.
322. *Интрилигатор М.* Математические методы оптимизации и экономическая теория / Пер. с англ. Г. И. Жуковой, Ф. Я. Кельмана. М.: Айрис-Пресс, 2002.
323. *Какую Россию мы строим: Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 г.* // Российская газета. 2000. 11 июля.
324. *Капитонова Ю. В.* Федеральный округ: Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью // Журнал российского права. 2002. № 1.
325. *Карапетян Л.* Международная практика федерализма и проблемы Российской Федерации // Федерализм. 2001. № 1.
326. *Карапетян Л. М.* Субъекты федерации: Перспективы выравнивания конституционного статуса // Свободная мысль. 1996. № 11.
327. *Карапетян Л. М.* Федеративное государство и правовой статус народов. М., 1996.
328. *Карапетян Л. М., Эбзеев В. С.* Российский федерализм: Равноправие субъектов и асимметрия // Государство и право. 1995. № 3.
329. *Кистанов В.* Государственно-территориальное устройство России — на экономическую основу // Экономист. 1993. № 8.
330. *Кистанов В. В., Копылов Н. В.* Региональная экономика России. М., 2002.
331. *Кляйн Х.* Юрисдикция Конституционного Суда и структура Конституции. От правового государства к конституционному государству // Государство и право. 1999. № 8.
332. *Ковалева Г., Пешина Э.* Стратегия преобразований и регулирования межбюджетных отношений в России // Федерализм. 2001. № 4.
333. *Козак Д. Н.* Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2002. № 5.
334. *Козак Д.* Это — власть, а не самодеятельность: Интервью газете «Известия» // <http://www.izvestia.ru/politic/article26624>.
335. *Козлов А. Е.* Федеративные начала организации государственной власти в России. М., 1996.
336. *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России. М., 2002.
337. *Коков В.* Роль государства в стабилизации и подъеме экономики // Федерализм. 1998. № 1.
338. *Кокотов А. Н.* Об идеальной и реальной формах государственного устройства России // Российский юридический журнал. 1995. № 3.
339. *Колемаев В. А.* Математическая экономика: Учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и дораб. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002.

340. *Колосов В. А., Туровский Р. Ф.* Итоги выборов в одномандатных округах России, их типы и перспективы президентских выборов // Четвертая власть. 1996. № 4.
341. *Колосовский Н. Н.* Теория экономического районирования. М., 1969.
342. *Кондрашев А. А.* Конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации: Вопросы теории и проблемы реализации // Журнал российского права. 2000. № 2.
343. *Конституция Российской Федерации: Комментарий / Под общ. ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова.* М., 1994.
344. *Короткова Е.* Корпорация в составе федерации // Московский комсомолец. 1995. 5 нояб.
345. *Косиков И. Г.* Некоторые проблемы переходного периода в развитии Российской Федерации // Национальная политика в Российской Федерации: Материалы Междунар. науч.-практ. конф., Липки, сент. 1992 г. М., 1993.
346. *Крылов Б. С.* Российский федерализм — гарантия демократии и прав человека // Журнал российского права. 2000. № 1.
347. *Кулешов С. В.* Судьбы национальной государственности в России // Национальная политика в Российской Федерации: Материалы Междунар. науч.-практ. конф., Липки, сент. 1992 г. М., 1993.
348. *Куникеев Б., Самохвалов А.* Отношения между федеральными и региональными бюджетами и основные направления их совершенствования // Федерализм. 1998. № 2.
349. *Куприянов А.* Субъекты федерации в международном субрегиональном сотрудничестве // Федерализм. 2001. № 2.
350. *Кухтик С. Н.* Сочетание единства и многообразия как содержание нового российского федерализма // Российская Федерация и ее субъекты: проблемы гармонизации отношений: Темат. сб. М., 1998.
351. *Лагутенко Б.* Россия нуждается в административно-территориальной реформе // Федерализм. 2001. № 1.
352. *Ландабасо А.* К вопросу о теории регионального развития // Федерализм. 1998. № 1.
353. *Лебедев А. Н.* Статус субъекта РФ: (Основы концепции, конституционная модель, практика). М., 1999.
354. *Леонтьев В. В.* Межотраслевая экономика / Пер. с англ., предисл. и науч. ред. А. Г. Гранберга. М., 1997.
355. *Лужков Ю.* Актуальные вопросы развития отечественного федерализма // Федерализм. 1998. № 4.
356. *Лучин В. О.* Конституционные деликты // Государство и право. 2000. № 1.
357. *Лыкова Л.* Действующая модель финансового выравнивания и финансовый потенциал регионов России // Федерализм. 1997. № 2.
358. *Лыкова Л.* Региональные финансовые рынки: Возможные оценки уровня развития // Федерализм. 1998. № 2.

359. *Лысенко В.* Насколько прочна договорная основа федеративных отношений // *Федерализм.* 1996. № 3.
360. *Лысенко В.* Что строим мы в России: симметричную или асимметричную федерацию? // *Федерализм.* 1998. № 1.
361. *Лысенко В. Н.* Развитие федеральных округов и будущее федерализма в России // *Казанский федералист.* 2000. № 2.
362. *Лысенко В. Н.* История повторяется трижды // *Российская газета.* 2000. 16 мая.
363. *Лысенко В. Н.* Развитие федеративных отношений в современной России. М., 1995.
364. *Лысенко В. Н.* Развитие федерации и Конституция России: (Конституционные изменения как назревшая потребность развития федеративных отношений) // *Государство и право.* 1997. № 8.
365. *Макарычев А. С.* Федерализм эпохи глобализма: Вызов для региональной России // *Полис.* 2000. № 5.
366. *Марченко Г.* Региональные проблемы становления новой российской государственности. М., 1996.
367. *Маршалова А. С., Новоселов А. С.* Основы теории регионального воспроизводства. М., 1998.
368. *Мастепанов А. М., Саенок В. В., Рыльский В. А., Шафраник Ю. К.* Экономика и энергетика регионов Российской Федерации. М., 2001.
369. *Медведев Н. П.* Национальная политика России. От унитаризма к федерализму. М., 1993.
370. *Медведев Н. П.* Становление федерализма в России. М., 1995.
371. *Медушевский А. Н.* От договорного федерализма к централизованному: Полномочные представители как инструмент реализации скрытых полномочий президента // *Россия в условиях трансформации: Материалы Историко-политического семинара.* М., 2001. Вып. 11.
372. *Межуев Б. В.* Генерал-губернаторство в системе местного управления России // *Россия в условиях трансформации: Материалы Историко-политического семинара.* М., 2001. Вып. 12.
373. *Методология* изучения зарубежного опыта общественного развития и государственного управления / РАГС при Президенте РФ, Кафедра внешнеполитической деятельности России. М., 1995.
374. *Мешалкина Р.* «Конструкторские проработки» бюджетного федерализма России // *Федерализм.* 1996. № 4.
375. *Мигранян А.* Россия в поисках идентичности (1986–1995). М., 1997.
376. *Митрохин С.* Дефективный федерализм: Симптомы, диагноз, рецепты выздоровления // *Федерализм.* 1999. № 2.
377. *Митрохин С.* Модели федерализма для России. В поисках альтернативы хаосу и распаду // *Федерализм.* 1997. № 1.
378. *Михайлова И.* Всем сестрам по серьгам // *Российская газета.* 2002. 29 окт.
379. *Михеева И. В.* Правовое обеспечение экономики регионов // *Журнал российского права.* 2001. № 2.

380. *Моммен А.* Заявка Путина на власть: Конец российского федерализма? // Полис. 2000. № 5.
381. *Морозов А.* Как строить Федерацию // Российская газета. 1993. 5 авг.
382. *Мухаметшин Ф. Х.* Российский федерализм: Проблемы формирования отношений нового типа // Государство и право. 1994. № 3.
383. *Нам нужна новая Конституция* // Государство и право. 1999. № 12.
384. *Не будет ни революций, ни контрреволюций: Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 3 апреля 2001 года* // Российская газета. 2001. 4 апр.
385. *Невинский В. В.* Автономный округ в составе края, области: (К вопросу о слабости формальной логики перед конституционной практикой) // Особенности проведения конституционно-правовой реформы в арктических регионах Российской Федерации: Материалы науч.-практ. конф. 18 февр. 1998 г. Салехард: Администрация Ямало-Ненецкого автономного округа, 1998.
386. *Невинский В. В.* Проблемы и решения в конституционно-правовом самоопределении автономных округов: (К вопросу о слабости формальной логики перед конституционной практикой) // 5 лет Конституции Российской Федерации: По пути к федерализму и местному самоуправлению. М., 1999.
387. *Неелов Ю. В.* Обращение к кандидатам в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти Тюменской области и избирателям // Тюменские изв. 1997. 25 нояб.
388. *Неелов Ю.* От повышения статуса Ямала выиграет вся Россия. Интервью экспертному каналу УралПолит.ru // <http://www.uralpolit.ru>.
389. *Некрасов Н. Н.* Региональная экономика. М., 1975.
390. *Некрасов С. И.* Федеральные округа — новое звено в вертикали российской власти // Журнал российского права. 2001. № 11.
391. *Нещадин А.* Размышления о реформировании экономики, государства и общества // Федерализм. 2002. № 1.
392. *Новокрещенов А.* Территориальная самоорганизация населения — как объективная основа административных реформ // Федерализм. 2002. № 2.
393. *Новоселов А. С.* Теория региональных рынков. Ростов н/Д; Новосибирск, 2002.
394. *О состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению (Доклад Генерального прокурора Российской Федерации)* // Совет Федерации Федерального Собрания. Заседание семнадцатое. Бюл. № 2 (12). 1997. 13 февр.
395. *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка. М., 1997.
396. *Округа уже переросли свой статус,— считают губернаторы трех территорий* // Директор. 2003. № 1. Февр.

397. *Онохова В. В.* Проблемы конституционного регулирования федеративных отношений в России // СибЮрВестник. 1998. № 2.
398. *Осипов А. Г.* Отечественный федералромантизм и строительство правового государства // Федерализм. 1996. № 3.
399. *Основные* методические положения оптимизации, развития и размещения производства. М., 1978.
400. *Основы* национальных и федеративных отношений / Под ред. Р. Г. Абдулатипова. М., 2001.
401. *Основы* теории и практики федерализма. М., 1999.
402. *Павленко В. П.* Планирование территориального развития. М., 1984.
403. *Павленко В. Ф.* Территориальное планирование в СССР. М., 1975.
404. *Пастухов В. Б.* Новый федерализм для России: Институализация свободы // Полис. 1994. № 3.
405. *Перов Н.* Федерализм по-российски // Pro et Contra. 2000. Т. 5, № 1.
406. *Плиева В. И.* Межбюджетные отношения в условиях бюджетного федерализма: Проблемы, опыт, пути решения // Томский вестник. 1998. 25 дек.
407. *Полуян Л.* Каким путем идти к эффективному государству // Федерализм. 2002. № 1.
408. *Портер М.* Конкуренция. М., 2001.
409. *Проблемы* глобальных и региональных интеграционных процессов / РАГС при Президенте РФ; Кафедра внешнеполитической деятельности России. М., 1995.
410. *Проблемы* конституционного развития суверенной республики // Материалы республиканской науч.-практ. конф., Уфа, 24–25 марта 1992 г. Уфа, 1992.
411. *Пыхова И.* Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения на территории // Федерализм. 2001. № 3.
412. *Разграничение* предметов ведения между федерацией и ее субъектами в зарубежных странах. М., 1995.
413. *Разделит* ли Россия часть Союза ССР?: (Кризис международных отношений и федеральная национальная политика). М., 1993.
414. *Регионы* России: Стат. сб.: В 2 т. М., 2001. Т. 1.
415. *Республика* Татарстан: Время больших перемен / Отв. ред. Ф. Х. Мухаметшин. Казань, 1996.
416. *Ржевский В. А., Киселева А. В.* Субъекты РФ: Типология и конституционные основы организации // Государство и право. 1994. № 10.
417. *России* надо быть сильной и конкурентоспособной: Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 18 апреля 2002 года // Российская газета. 2002. 19 апр.
418. *Российское* законодательство: проблемы и перспективы / Гл. ред. Л. А. Окуньков. М., 1995.
419. *Россия* сегодня. Политический портрет, 1985–1990 гг. М., 1991.

420. *Рудовский С. В.* Внутрифедеральное договорное регулирование и равноправие субъектов Российской Федерации // Российская Федерация и ее субъекты: Проблемы гармонизации отношений: Темат. сб. М., 1998.
421. *Рукавишников В.* Америку мы уже догнали, но не по качеству жизни, а по неравенству в доходах // Российская Федерация. 1997. № 3.
422. *Рыбкин И.* Документ доверия и искренности // Российская газета. 1997. 20 мая.
423. *Рыбкин И. П.* К безопасности через согласие и доверие. М., 1997.
424. *Саликов М.* Основы теории федерализма в трудах российских ученых // Федерализм. 2000. № 1.
425. *Самохвалов А.* Как взаимодействует федеральный бюджет с бюджетами субъектов Федерации // Федерализм. 1997. № 1.
426. *Самохвалов А.* Какая стратегия экономического развития могла бы вывести нас из тупика? // Федерализм. 2002. № 3.
427. *Самохвалов А.* Федерализм и природопользование: Правовые, экономические и организационные основы // Федерализм. 1997. № 4.
428. *Санько В.* Алмазно-бриллиантовая закомплексованность. У страны нет стратегической программы развития АБК // Независимая газета. 1996. 20 июня.
429. *Сахле М. А.* Организационные формы взаимодействия Президента РФ с субъектами РФ // Законодательство. 1998. № 6.
430. *Сергеев Ю.* Вместо 89 регионов — 28 губерний // Комсомольская правда. 2002. 19 нояб.
431. *Серков Б.* Вопросы реформирования системы исполнения расходов федерального бюджета // Федерализм. 1998. № 2.
432. *Сибиряков С., Хурсевич С.* Как эффективнее использовать средства региональных и местных бюджетов // Федерализм. 1999. № 3.
433. *Сигел Э.* Практическая бизнес-статистика / Пер. с англ. М.: Изд. дом «Вильямс», 2002.
434. *Синюков В. И.* О форме федерации в России // Государство и право. 1993. № 5.
435. *Скорынин Р.* Проект территориальной организации России: Тез. // <http://www.rskorynin.narod.ru/publications/Fedlands/Thesis.html>.
436. *Смирнов Ю. М.* О проблемах реализации Федеративного договора // Государство и право. 1993. № 12.
437. *Собянин С. С.* Правовое положение автономных округов как субъектов Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.
438. *Собянин С. С.* Проблемы разграничения высших полномочий — важнейший фактор федеративного устройства // Современный федерализм: Край, области в составе РФ: Сб. науч. ст. Тюмень, 1997.
439. *Современное* состояние российского законодательства и его систематизация // Государство и право. 1999. № 2.
440. *Согрин В. В.* 1985–1995: Реалии и утопии новой России // Отечественная история. 1995. № 2.

441. *Солженицын А.* Традиции российской государственности и перспективы федерализма // Федерализм. 1996. № 3.
442. *Солодовников А. С., Бабайцев В. А., Браилов А. В.* Математика в экономике. В 2-х ч. Ч. 1. М.: Финансы и статистика, 1998.
443. *Спирина Н.* Региональные финансы в системе финансовых отношений: Анализ исторических тенденций // Федерализм. 1997. № 1.
444. *Сравнительное конституционное право* / Отв. ред. В. Е. Чиркин. М., 1996.
445. *Старцев Я.* Власть прямого действия // Директор. 2002. Окт.
446. *Столяров М.* Стратегия перспектив или размышления о российском федерализме // Федерализм. 2000. № 1.
447. *Страхов А.* Единый народнохозяйственный комплекс — безальтернативная форма развития России // Федерализм. 2001. № 3.
448. *Строев Е.* Российский федерализм: Нужно идти дальше общих формул // Федерализм. 1996. № 3.
449. *Строев Е.* Трудный поиск отечественной модели федеративных отношений // Федерализм. 1999. № 1.
450. *Сычев А.* Без коренной смены экономического курса государства невозможен эффективный федерализм // Федерализм. 1997. № 2.
451. *Тарасов А. М.* Региональный президентский контроль: Вопросы совершенствования // Журнал российского права. 2002. № 5.
452. *Татарстан на перекрестке мнений: Проблемы, тенденции, перспективы.* Казань, 1993.
453. *Таха Х. А.* Введение в исследование операций: 6-е изд. / Пер. с англ. М.: Изд. дом «Вильямс», 2001.
454. *Титова Т. П.* Асимметричность конституционной модели российского федерализма // Российская Федерация и ее субъекты: Проблемы гармонизации отношений: Темат. сб. М., 1998.
455. *Тихомиров Ю.* Государственно-правовые аспекты федерализма // Федерализм. 1999. № 2.
456. *Тишков В.* Феномен сепаратизма // Федерализм. 1999. № 3.
457. *Тишков В. А.* Межэтнические конфликты: Причины, пути предотвращения и разрешения // Федерализм и международные отношения в современной России: Материалы Всерос. науч.-практ. конф., 27–28 мая 1994 г. М., 1994.
458. *Тишков В. А.* Россия как многонациональная общность и перспективы межэтнического согласия. М., 1994. Вып. 4.
459. *Тишков В. А.* Стратегия и механизмы национальной политики в Российской Федерации // Национальная политика в Российской Федерации: Материалы Междунар. науч.-практ. конф., Липки, сент. 1992 г. М., 1993.
460. *Тишков В. А.* Федеративное устройство и местное самоуправление // Становление новой российской государственности: Реальность и перспективы. М., 1996.

461. *Третья* сессия народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР: Стенографический отчет. 3–9 апр. 1990 г. Ч. 6.
462. *Трубецкой О.* Драгоценный камень на нашу шею // *Коммерсантъ*. 1996. 19 нояб.
463. *Тюменские* губернаторы об идее укрупнения субъектов федерации // <http://www.regions.ru>.
464. *Ульянов В. И.* Правовые аспекты отношений края, области с входящими в их состав автономными округами // *Российский юридический журнал*. 1997. № 4.
465. *Ульянов В. И.* Сложнoустроeнные субъекты Российской Федерации в системе федеративных отношений: Дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 1999.
466. *Умнова И.* Конституционно-правовые аспекты бюджетно-финансового федерализма // *Федерализм*. 1999. № 1.
467. *Умнова И.* Фундаментальные аспекты федерализма и природа Российского государства // *Федерализм*. 1998. № 3.
468. *Умнова И. А.* Конституционные основы российского федерализма. М., 1998.
469. *Умнова И. А.* Конституционные основы современного российского федерализма: Учеб.-практ. пособие. 2-е изд., испр. и доп. М., 2000.
470. *Умнова И. А.* Развитие федеративных отношений в России: Проблемы и перспективы: (Сквозь призму тенденций федерального и регионального законодательства) // *Российская Федерация и ее субъекты: Проблемы гармонизации отношений: Темат. сб.* М., 1998.
471. *Умнова И. А.* Современная конституционная модель российского федерализма: Проблемы совершенствования и тенденции эволюции // *Государство и право*. 1999. № 11.
472. *Умнова И. А.* Современная российская модель разделения власти между федерацией и ее субъектами: (Актуальные правовые проблемы). М., 1996.
473. *Умнова И. А.* Эволюция правового статуса края, области как субъекта Российской Федерации // *Государство и право*. 1994. № 8-9.
474. *Управление государственной собственностью* / Под ред. д-ра экон. наук, проф. В. И. Кошкина. М., 2002.
475. *Урал на рубеже веков: Проблемы и прогнозы социально-экономического развития* / Под общ. ред. А. И. Татаркина. М., 1999.
476. *Федерализм — глобальные и российские измерения: Междунар. науч.-практ. конф.*, 6–8 сент. 1993 г. Казань, 1993.
477. *Федерализм власти или власть федерализма*. М., 1997.
478. *Федерализм. Теория. Практика. История* / Гл. ред. С. Д. Валентей. 1996–2002.
479. *Федерализм: Теория, институты, отношения: (Сравнительно-правовое исследование)* / Отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 2001.
480. *Федеративное устройство России: История и современность* / Гл. ред. Н. А. Михалева. М., 1995.

481. *Федеративное устройство: Реализация Конституции Российской Федерации.* М., 1995.
482. *Федеративный Договор: Документы. Комментарии.* М., 1992.
483. *Филипенко А. В.* Нельзя ломать рамки области // Тюменская правда. 1994. 26 янв.
484. *Филипенко А. В.* Мы живем не «вчера» и не «завтра», а «сегодня» // Тюменские изв. 1994. 24 дек.
485. *Филиппов В. А.* К вопросу о правовом обеспечении алгоритмов программирования регионального развития // Юридическая наука и юридическое образование в России на рубеже веков: Состояние, проблемы, перспективы: Материалы регион. науч.-практ. конф.: В 2 ч. Тюмень, 2001. Ч. 1.
486. *Хакимов Р.* Федерализм в России: Выбор пути // Экономика и управление. 2001. № 1.
487. *Хлебников А.* Сколько надо губернаторов // Аргументы и факты. 2000. № 9.
488. *Хореев Б. С.* Территориальная организация общества. М., 1981.
489. *Хурсевич С.* Как оптимизировать финансовую поддержку регионов // Федерализм. 1998. № 2.
490. *Хурсевич С.* Роль федеральных округов в развитии российского федерализма // Федерализм. 2000. № 4.
491. *Чеботарев Г. Н.* Развитие конституционных основ местного самоуправления в Российской Федерации. Тюмень, 1995.
492. *Чеботарев Г. Н.* Правовой статус «сложноустроенного» субъекта РФ — Тюменской области // Тюменский регион: Управление и самоуправление: Сб. науч. ст. Тюмень, 1995.
493. *Чеботарев Г. Н.* Местное самоуправление как основа конституционного строя // Правовые и социально-экономические проблемы нефтегазового региона. Тюмень, 1997.
494. *Чеботарев Г. Н.* Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации. Тюмень, 1997.
495. *Чиркин В. Е.* Новый российский федерализм: Стратегия и тактика // Право и политика. 2000. № 12.
496. *Чиркин В. Е.* Современный федерализм: Сравнительный анализ. М., 1995.
497. *Чудновский Г. Л.* Методологические основы слабоконфликтной интеграции и трансформации субъектов Российской Федерации: (Опыт анализа междисциплинарной проблемы) // <http://www.sys-integro.ru>.
498. *Шаймиев М. Ш.* Шесть лет по пути укрепления государственности Республики Татарстан // Республика Татарстан: время больших перемен. Казань, 1996.
499. *Шалимов С.* Опасность усиления административного подхода в межбюджетных отношениях // Федерализм. 2001. № 3.
500. *Шамов А. А.* Территориальное управление народным хозяйством. М., 1984.

501. *Шахрай С. М.* Федерализм, национальные отношения и местное самоуправление // Федерализм и межнациональные отношения в современной России: Материалы Всерос. науч.-практ. конф., 27–28 мая 1994 г. М., 1994.
502. *Шахрай С. М.* Федеративное устройство Российской Федерации и реализация принципов плюралистической демократии, правового государства и прав человека: Выступление на конф. по федерализму, Москва, 15–18 февр. 1994 г. М., 1994.
503. *Шнипер Р. И.* Региональные предплановые исследования. Новосибирск, 1978.
504. *Экономика*: Материалы Всерос. совещ. по вопросам реализации конституционных положений о местном самоуправлении и организации государственной власти в субъектах Российской Федерации, Москва, 17 февр. 1995 г. М., 1995.
505. *Экономическая самостоятельность и финансовые проблемы региона* / Под ред. В. Л. Лысенко, А. С. Маршаловой. Новосибирск, 1992.
506. *Эрхард Л.* Полвека размышлений: Речи и статьи. М., 1993.

SUMMARY

The paper presented to your attention investigates a model of new Russian federalism as an optimal government system with respect to the Russian Federation for the nearest future. In conclusion we consider it necessary to throw light on the most significant ideas raised in this book summarizing those.

The new federalism implies a federation of 46 subjects formed on the basis of economic and political expediency (with priority of economic constituent). We suppose that a key element in creating new federation lies in overcoming asymmetry of government system, through transiting to a conjoint legal status shared by all subjects, as well as leveling their economic potentials. Vital for reduction the asymmetry is to arrange relations within rights system, efficiently allocating liability between the federal centre, federal subjects, and local government. It is unacceptable when all the rights are concentrated in the federal centre, while social liability (political, economic, legal and the like) is artificially shifted to federal subjects and local authorities. Federal subjects shall enjoy appropriate rights and economic basis in order to exercise their power authorities. This could be achieved only through transition to a new system of tax and budget relations with even and fair distribution of budgetary funds between state government levels.

It is a region of a new type that should become a corner stone of new federalism as a model of government system. Through transition to integrated power system in Russia, as well as to regions of a new type, it is not only an essentially new model of governing a subject of the Russian Federation that is achieved, but also improving the whole power system in our country.

It is advisable to effect transition to regions of a new type using the following algorithm of integrating the subjects into new social and economic regions:

Firstly. To develop a concept of minimum social standard of man's security for essential social benefits given at the cost of budgetary funds.

Secondly. To define power authorities and liability between different (federal; state, i. e. in relation to federal subjects; local) power levels within a mechanism providing the people with these social benefits to due extent.

Thirdly. To pass the bill on minimum social standards. The core link of this algorithm, as we see it, should become a federal law on minimum standards which shall imply as follows:

- to fix a concept of minimum social standard;
- to define a structure of measures and a specific list of social services covered by a concept of minimum social standard;
- to fix financial norms regarding security for minimum standard in rendering social services to the population at the cost of state budgetary funds;
- to specify functional distribution between private and state companies in the field of rendering social services;
- to differentiate power authorities through levels of state control (federal control/control effected by federal subjects) and local control in the field of rendering social services;
- to fix procedural guarantees of rendering social services to the population at the cost of budgetary funds of all levels;
- to define liability in case of failure to render such services and unduly rendering thereof.

Fourthly. To approve algorithm of state programming of regional development and roles of government institutions within the limits thereof. Creating of such algorithmic order will make it possible to actually unite all levels of state control within integrated process of governing performance and development in Russia.

Fifthly. To pass acts on social, economic, political, legal constituents of federal subject. These acts should be directed to the unification of federal subject status within Russian Federation. This could be accompanied by development of minimum social standard providing man with essential social benefits, as well as elaboration of a system of indicators in relation to budget security for minimum social standards, and other such indicators. Primarily, as we see it, there is an urgent need in passing federal constitutional law «On Status of a Subject of the Russian Federation» which shall comprise the following chapters:

- general provisions: fundamental concepts and definitions used in the text of the law (the Russian Federation, subject of the Russian Federation, federalism, economic federalism, budget federalism, government and territorial division, region, social and economic region, regionalization, inter-regional associations and unions, etc.), general principles of federative relations in the Russian Federation;
- the essentials in relation to status of a subject of the Russian Federation (territorial features, population, governmental bodies);
- exclusive power authorities attributed to federal subject (main goals and objectives of governmental bodies, a detailed list of exclusive power authorities, guarantees of freedom and independence of federal subject regarding questions specified within its exclusive authority);
- mutual relations between federal subject and the federal centre (federation) (objects of conjoint power authorities and essential differentiation principles regarding objects of conjoint power authorities; the essentials of delegating authorities and limits of this delegation; principles of delegating

authorities, the essentials of mutual relations between governmental bodies of the federation and those of federal subjects in the course of governance);

- mutual relations between federal subjects (essential principles of inter-subject mutual relations, inter-regional associations and unions);

- mutual relations between federal subjects and local entities (objects of conjoint power authorities and essential differentiation principles regarding objects of conjoint power authorities; the essentials of delegating authorities as well as limits of this delegation; principles of delegating authorities; the essentials of mutual relations between governmental bodies of federal subjects and those of local authorities);

- economic and financial basis of a subject of the Russian Federation (natural resources on the territory therein, economic complex and the essentials of control thereupon, tax basis, budget, budgeting sources, the essentials of inter-budgetary relations in the Russian Federation, state property on the territory of a subject of the federation, state property to be in state ownership therein);

- mechanisms of mutual liability between federal subjects and the federal centre, between federal subjects and local entities, between federal subjects;

- composition of subjects of the Russian Federation and changing the subject composition of the Russian Federation, methods of changing the subject composition of the Russian Federation, procedures to establish, to change and to abolish a subject of the Russian Federation, government structures and government mechanisms (political, institutional, and financial) during transition period;

- final and intermediate provisions.

Sixthly. To develop a system of indicators regarding budget security for minimum social standards, interdependence of indicators, as well as their correlation with indicators and needs of social and economic development of the subjects. Such system shall include three basic types of indicators which would allow to consider and to analyse state of affairs regarding security of the population of federal subject for acceptable level of social services at the cost of budgetary funds of the subject:

- absolute indicators describing budget security of the population for welfare expenditures, as well as guarantee of rendering social services at the cost of budgetary funds (amount of expenditures and revenues per capita on the whole, or on the basis of one representative of target social group as an addressee of the given social service;

- relative indicators describing key budget proportions: correlation of expenditures through budget items, correlation of revenues and expenditures, etc.;

- integrated indicators on which basis one could make summary territorial ratings in accordance with the given analytical criterion of the current and future situation specified by integrated indicator.

Seventhly. Basing on elaborated system of indicators regarding budget security for minimum social standards, to determine a level of budget profitability required to achieve normative security for minimum social standards with budgetary funds, and to cover development needs of the subjects, to correlate this with actual budget profitability (on the basis of own revenues of federal subjects), to specify extra sources of budgetary funds which would allow to keep due level of budget security in rendering social services to the population.

Eighthly. Integration of financial and budget systems of the given subject into those of neighbouring subjects adjusted for economic factors and results of cluster analysis applied to economic complexes of the subjects shall be decided in case of:

— shortage of own budget revenue sources required to secure minimum social standards of the population;

— availability of own budget revenue sources required to secure minimum social standards of the population, though not enough to take necessary measures to stimulate development of economic complex of the subject.

Ninthly. To determine amounts of further economies from planned integration at the cost of governmental expenditures (general governmental expenditures of the subjects liable to integration, less governmental expenditures of integrated region (subject)), as well as other such economies. This could require, among other things, development of «standard» (or approximate) structure of regional government.

Tenthly. To effect phased integration of territorial budgets and government structures:

a) to establish integrated financial funds (federal and inter-regional stabilization and development fund) aiming at financial security for minimum social standards and measures directed at achieving development priorities (financial resources of federal stabilization and development fund shall be used in case the subjects fail to establish an adequate inter-regional fund due to shortage of their financial resources). At this, «autonomy» of the budgets and government structures needs to be preserved during the initial stage of integration. Subject to development are integrated government structures in certain government spheres financed from regional stabilization and development funds (initially, for example, only in the sphere of developing economic system of integrated region) — a model similar to inter-regional association;

b) to increase functional integration of regional government within the limits of conjoint regional power authorities and government institutions to be accompanied by pooling of the funds needed for that purpose into integrated budget of regional territories (preserving stabilization and development fund but gradually changing it into development fund only), and allocation of the released funds resulting from expected economies in order to effect government functions directed at development goals of regional social and economic system. In the

course of integrating territories into a new social and economic region, subject to development is government system on which basis the elaborated algorithm of programming regional development is to be effected;

c) to finalize integration of government structures and financial resources of the territories constituting the region;

d) to grant a newly formed region with status of a federal subject created on the basis of integration of pre-existent subjects.

The author believes that of particular importance with respect to formation of regions of a new type is **development of integrated methods for assessing social and economic efficiency of regional government**. These methods shall ensure quantitative measurement of efficiency characteristics in relation to regional control correlated to quality assessment of regional government system. In developing such methods, it is important, within the limits of unified economic and mathematical model, to account for maximum possible number of characteristics describing social and economic situation in the region, and to determine direct quantitative relation between characteristics of government system and results of social and economic development of the region.

This model shall reflect efficiency of state impact on regional social and economic development. Such investigation shall aim at making integrated economic and government model within «state/region/local level» system showing correlation between conditions of social and economic system of the state and that of a region, on the one hand, and between government impact effected by the state and the achieved result, on the other hand.

The initial data underpinning the suggested model are as follows:

1. Mechanism of encouragement/regulation/control of economic development (which needs a system of criteria/indicators to assess this).

2. Implementation of the mechanism through financial indicators of budget and investment policy of the state.

3. Economic results of state policy (gross regional product, employment level, rate of inflation, etc.).

4. Social efficiency.

4.1. Social and demographic indicators.

4.2. Mechanism of social control.

4.3. Implementation of social control (actual execution of social programs adjusted for structure and priorities of social policy).

5. Market condition.

Elaboration of integrated model which makes it possible to assess efficiency of state impact on regional social and economic development shall create preconditions to develop a highly efficient model of regional control basing on mathematical methods. It will also allow to optimize the existing systems of regional control with a view to improve social and economic efficiency of the regions.

In the nearest future, the author expects to publish his formulation on creating assessment methods in relation to efficiency of regional control.

We believe that the main challenge of federal reform lies in correct and effective use of an arisen historical chance to build an effective and strong state in Russia, through reforming Russian federalism. A model suggested by the author does not pretend to universality. It should invite to a dialogue between political stakeholders serving as a starting point for further investigations in that direction. Nevertheless, we consider it necessary to insist on strict observation of certain basic principles determined in this study.

First of all, it should be avoided to repeat a key mistake typical of many reforms during the latest decade: **out of the question is a reform as the end in itself, a reform for its own sake**. Any project connected with reforming of Russian federalism should start with setting a goal of a reform and adhering thereto, both under studying and implementation of the reform. The goal of federative reform shall imply improving of social and economic efficiency of the Russian state as a government system. This suggests priority of economic expediency as a universal criterion for approving a project of this or that reform.

A basic principle of new federative system shall become economic efficiency and expediency in conducting reforms. Appreciating importance of this principle is growing among Russian politicians. Thus, G. Seleznev, Chairman of the State Duma, and S. Mironov, Speaker of the Council of Federation, argue that it is only «economic expediency and a perspective to improve man's welfare that could become basis for aggregating Russian regions»¹.

Each suggested step shall be subject to detailed analysis using the latest economic and mathematical methods with a view to investigating its possible socioeconomic and government effects.

The next principle of the reform shall be its integrity. Federalism is an integrated state system which fails to become efficient through reforms made in single spheres or in single regions. A reform of federative relations could be successful only basing upon integrated model elaborated in accordance with principles of economic expediency and government efficiency.

A model of new federalism shall be implemented not through haste ill-considered discussions, as it now unfortunately occurs with local government, but through a long-term procedure including discussions on evaluation and comparison of possible alternatives, with maximum allowance for opinion of federal subjects.

A new model of federalism cannot be implemented immediately, through President's decree. Such an attempt could only aggravate a stand of affairs, extremely destabilizing a situation in the regions which control, due to directive mechanical aggregation, shall be inevitably broken. In our opinion, a

¹ Chairman of the State Duma commented on possibility of integrating subjects of the Russian Federation: <http://www.perm.urfo.org/lenta/art/51835asp>.

decision regarding redistribution of regional budgetary revenues in behalf of the federal centre is obviously erroneous. Such policy will lead only to temporary effect solving current tactical issues of federal power but in the long run it will result in the crisis of regional development, and after all, in the loss of regional basis for Russian state system.

We guess that transition to new federalism will take a long period of about 8–10 years when regions shall create actual preconditions for effecting aggregation, and carefully adjust mechanisms of budget federalism concerning appropriate and fair distribution of budget receipts between regions, as well as between the federal centre and local government. During the first transition phase, we deem it expedient to define experimental grounds in relation to each of the seven federal regions. It seems unnecessary to select regions basing on average indicators. Contrarily, it is exactly during this phase that the load should be increased which will undoubtedly contribute to obtaining good results, authoritative conclusions and a package of normative legal acts aiming at full implementation of a new model of Russian state system. What we mean here is spontaneous implementation of reforms both on local government level and on the level of federal subjects, also on the level of the federal centre. It should be particularly emphasized that the said goal is a matter of principle being, as we see it, fundamental for elaborating and approving a package of appropriate decrees. We all have «to look out before taking a leap». We still have some time for investigating, forecasting and modeling outcomes of the reforms. We have an orienting basis in order to minimize potential losses and to increase efficiency of the suggested innovations.

We consider it important to adhere to the following algorithm:

Firstly. To submit suggested projects on federative reform (subject to availability of alternative projects) for discussion by all political stakeholders to be accompanied by obligatory elaboration of efficient mechanisms adjusted for opinions of the regions in relation to suggested reforming projects.

Secondly. To make a comprehensive evaluation of social and economic outcomes, and of results expected from a project approved for further elaboration.

Thirdly. To submit a project of federal reform for national discussion.

Fourthly. To make reforming of tax and budget relations in terms of «the federal centre — regions — local government».

Fifthly. To create economic basis for reconstruction of federation in the regions through creating a system of stabilization and development fund with respect to subjects of federation.

Sixthly. To hold all-Russian national referendum on federal reform and amendments to the Constitution.

Seventhly. To hold regional referendums on specific aggregation models of federative subjects.

Eighthly. To execute aggregation of the subjects, transiting to new federative subject composition adjusted for the results of the people's will during local referendums. To create regions of a new type.

Ninthly. To create new optimal government structures in the regions of a new type.

Tenthly. To develop and implement programs of social and economic modernization of the regions of a new type, to set up economic basis of new federalism.

We suppose that keeping to the outlined requirements will make it possible to accomplish transition to a new model of state system with minimum losses.

Reforming of federalism is a most difficult and extraordinarily important challenge facing the present generation of Russian politicians. It is the future of the Russian state that depends upon how this historical mission shall be realized.

While this monograph introduces a new model of federative relations, we by no means insist on its completeness and readiness to be implemented immediately.

It goes without saying that such challenging process as reforming of federative relations could develop and should develop basing on comprehensive investigation covering all aspects in state mechanism performance, and could be approved only with an allowance for interests and opinions of all its stakeholders. Reforming of federation is a long process, and models like this are just at its outset. We believe that basic principles and conceptualization discussed in this book will be useful in actual practice of state structuring of the Russian Federation.



Об авторе

Николай Михайлович Добрынин окончил Киевский институт инженеров гражданской авиации, Свердловскую высшую партийную школу и Тюменский государственный университет, имеет дипломы инженера-механика и юриста.

Свою трудовую деятельность начал в пос. Березово Ханты-Мансийского автономного округа в 1968 году. Вначале работал в Березовской газопромысловой экспедиции техником-оператором газокаротажной партии, затем в Березовском авиапредприятии комплектовщиком, мотористом, механиком. В 1975 году был избран первым секретарем Березовского райкома, в 1979 году — Ханты-Мансийского окружкома комсомола. В 1982 году утвержден заведующим промышленно-транспортным отделом Ханты-Мансийского окружкома партии. В 1985 году избран вторым секретарем Няганьского горкома, в 1988 году — первым секретарем Урайского горкома партии. С 1990 года работал председателем комиссии по внешнеэкономическим связям областного Совета народных депутатов. В 1991 году назначен постоянным представителем Ханты-Мансийского автономного округа в г. Тюмени. В последние годы одновременно является заместителем главы администрации, губернатора Ханты-Мансийского автономного округа, руководителем представительства автономного округа в г. Тюмени. В 2001 году — вице-губернатор Тюменской области, затем вновь — заместитель губернатора Ханты-Мансийского автономного округа, руководитель представительства автономного округа в г. Тюмени. С 1991 года бессменный полномочный представитель Ханты-Мансийского автономного округа в Тюменской областной Думе.

Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета.

В 1997 году в издательстве Тюменского государственного университета опубликована его монография «Проблемы правового обеспечения взаимоотношений Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа» (168 с.).

В 1998 году вышла следующая монография «Конституционно-правовые основы отношений края или области с входящими в их состав автономными округами» (240 с.).

Одна из первых статей по данной теме была напечатана в 1995 году в научном сборнике «Тюменский регион: управление и самоуправление». Затем последовали публикации в «Вестнике Тюменского государственного университета», сборниках «Социально-экономические проблемы трансформации российского общества», «Особенности проведения конституционно-правовой реформы в Арктических регионах Российской Федерации» и журналах «Государство и право», «Российский юридический журнал», «Право и политика». В соавторстве опубликованы «Учебное пособие по местному самоуправлению» (2001 г., 196 с.), «Справочник по вопросам права для государственных и муниципальных служащих» (2002 г., 239 с.).

Научное издание

Добрынин Николай Михайлович

Новый федерализм
Модель будущего государственного устройства
Российской Федерации

Редакторы издательства	<i>Л. М. Акентьева, Н. С. Дерябина,</i>
СИФ «Наука» РАН	<i>Н. И. Коновалова, С. К. Макеевко</i>
Редакторы изд-ва	<i>Е. М. Зах, С. В. Кожурова,</i>
ИПОС СО РАН	<i>М. В. Вяткина</i>
Компьютерная верстка	<i>Е. Н. Капкаева, М. В. Крашенинина</i>
Художник	<i>С. А. Иларионова</i>
Перевод на английский	<i>Г. В. Коротаева</i>

ЛР № 040864 от 16.12.97. Подписано в печать 17.04.2003. Печать офсетная.
Бумага офсетная № 1. Усл. п.л. 29,2. Уч.-изд.л. 33,4. Формат 60×90 1/16.
Гарнитура «Arial». Тираж 1000 экз.
Заказ №

Редакционная подготовка:
Сибирская издательская фирма «Наука» РАН
630099, Новосибирск, ул. Советская, 18.

Изготовление оригинал-макета, редакционная подготовка:
Издательство Института проблем освоения Севера СО РАН.
ЛР ИД № 03056 от 18.10.2000. 625026, Тюмень, ул. Малыгина, 86.

Отпечатано с готовых диапозитивов
СП «Наука» РАН
630077, Новосибирск, ул. Станиславского, 25