

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУЖНОГО ДЕЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2014 г. В. Ю. Мазуров¹

Краткая аннотация: в статье рассматриваются вопросы правового статуса федеральных округов в Российской Федерации, различные взгляды на данную проблему, а также перспективы развития федерального окружного деления.

Annotation: the article considers the legal status of the federal districts of the Russian Federation, the different views on this issue, and the prospects of a federal district division.

Ключевые слова: федеральные округа, субъекты Российской Федерации, территориальное деление Российской Федерации.

Key words: federal districts, the subjects of the Russian Federation, the territorial division of the Russian Federation.

С первых дней существования системы федеральных округов о них стали говорить не просто как о новом уровне системы государственного устройства, но и как о прообразе нового наднационального уровня власти и в конечном счете – как о рамочных форматах новых макрорегионов России².

Одновременно высказывались опасения, что в пределах округов возникнут некие протогосударственные субъекты, которые потом предъявят сепаратистские претензии³. М. Глигич-Золотарева отмечала, что если вместо 89 будет создано 20–30 субъектов Федерации, то федеральный центр столкнется с тем, что новые субъекты станут очень мощными и в экономическом, и в политическом, и в социальном отношении, что позволит им весьма успешно конкурировать не только друг с другом, но и с Федерацией в целом. При этом подчеркивалось, что усиление потенциала субъектов само по себе неплохо, но её реализация на основе округов как “макросубъектов” Российской Федерации ставит под сомнение конституционные принципы единства и территориальной целостности Российской Федерации⁴.

В целом в начальный период формирования и функционирования системы федеральных округов у многих исследователей зачастую преобладал скептический, если не сказать критический, подход к созданию нового, наднационального уровня системы территориального устройства России. При этом одни критики полагали, что созданные федеральные округа представляют собой искусственные образования. Другие высказывали мнение о том, что создание округов – кратчайший из всех путей к распаду России. Третьи заявляли, что переход к единообразию управления субъектами Фе-

дерации, по существу, означает движение от федеративного к унитарному государству⁵.

А.И. Багба в 2003 г. отмечал, что “в решении об образовании федеральных округов сошлись два направления совершенствования всей системы государственного управления в Российской Федерации, а именно: оптимизация территориального администрирования и установление вертикали власти, под которой понимается новый уровень взаимодействия центра и регионов, преодоление ранее проявивших себя сепаратистских тенденций отдельных территорий”.

Кроме того, на его взгляд, “создание федеральных округов... было определено также и экономическим саморазви-

⁵ См., например: Добрынин Н.М. Новый федерализм. Модель будущего государственного устройства России. Новосибирск, 2003; Федоров А.Ю. Реформа административная или конституционная? О разделении Российской Федерации на семь федеральных округов и введении в них представителей Президента РФ. Беседа с и.о. начальника Управления Президента РФ по координации деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации // Независимая газ. 2000. 16 мая; Иванченко А.В. Властная вертикаль и Конституция // Там же. 2000. 23 июня; Козлова Т.А. Укрепление вертикали власти и местное самоуправление // Журнал рос. права. 2001. № 7. С. 32–36; Лысенко В.И. Развитие федеральных округов и будущее федерализма в России // Казанский федералист. 2000. № 2; Ионов И.А. Укрепление вертикали власти – в обход Конституции // Журнал рос. права. 2001. № 6. С. 128–132; Хурсевич С. Роль федеральных округов в развитии российского федерализма // Федерализм. 2000. № 4; Шаймиев М.Ш. Путин хочет сильную власть, как в Татарстане. Беседа с Президентом Республики Татарстан // Независимая газ. 2000. 2 дек.

Неудивительно, что в подобного рода условиях В.В. Путин в своем Послании 2000 г. специально отметил, что федеральные округа не являются ни новыми территориальными образованиями, предполагающими административно-унитаристское реформирование государственного устройства, ни прообразом новых мега-субъектов Федерации. “Одним из первых... шагов по укреплению федерализма стало создание федеральных округов... Суть этого решения – не в укрупнении регионов, как это иногда воспринимается или преподносится, а в укрупнении структур президентской вертикали на территориях. Не в перестройке... границ, а в повышении эффективности власти. Не в ослаблении региональной власти, а в создании условий для упрочения федерализма”.

¹ Доцент Красноярского сельскохозяйственного университета, кандидат юридических наук.

² См.: Программа ЛДПР (Спец. выпуск). 2000 г.

³ См.: Лысенко В. Развитие федеральных округов и будущее федеративного устройства России // Федерализм. 2003. № 1 (29). С. 169.

⁴ См.: Глигич-Золотарева М. Укрупнение субъектов Федерации: pro et contra // Там же. 2002. № 1(25). С. 102.

тием территорий, которые уже прошли определенный путь хозяйственного объединения, в результате чего появились и были в правовом отношении закреплены межрегиональные ассоциации. Тем самым помимо собственно воли центра по совершенствованию управления государством была еще и воля отдельных территорий к восстановлению утраченных экономических, политических и иных связей. Именно это: экономика страны, ее политическое развитие и правовая база на основе Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, – и определили формирование федеральных округов”.

В конечном счете А.И. Багба делает вывод о том, что “создание федеральных округов стало значимым шагом, оказывающим непосредственное воздействие на управление в Российской Федерации. Это решение стало фактическим продолжением политики совершенствования системы управления в стране. В то же время в истории Российского государства (как дореволюционной, так и советского времени) административно-территориальное деление всегда было инструментом проведения энергичной внутренней политики, достижения целей государственного управления”⁶.

По мнению С.А. Авакьяна, новые территориальные структуры “должны будут способствовать сближению центра и субъектов РФ, укреплению их отношений, более полному доведению информации о проблемах отдельных субъектов РФ до федеральных органов, совместному поиску средств разрешения этих проблем”⁷.

Существующая в юридической литературе точка зрения, что учреждение системы федеральных округов ведет к ломке сложившегося федеративного устройства, поэтапному отказу от федерализма в России, возврату к унитаризму во внутригосударственном строительстве и даже укреплению авторитарного режима в стране, не имеет под собой достаточно веских оснований⁸. Придерживающиеся данного суждения авторы, по-видимому, ставят знак равенства между централизованным федеративным государством и унитарным. Вместе с тем юридическая мысль давно пришла к осознанию того, что отношения “власти и подчинения” по вертикали являются неотъемлемыми признаками государства в любом обществе.

Другим важным вопросом, активно дебатировавшимся среди исследователей института федеральных округов, стал

вопрос о временной природе соответствующих территориальных единиц. Разумеется, большинство ученых (как это видно уже из самого характера приводимых выше оценок федерально-окружной системы) определенно полагают, что округа – это, что называется, “всерьез и надолго”. Однако некоторые специалисты считали, что «появление федеральных округов – “вынужденный переход на ручное управление” в отсутствие правового поля, и, соответственно, переход временный»⁹.

Речь при этом шла о том, что “в форме федеральных округов возможна последующая замена существующего федеративного устройства с наличием национально-территориальных единиц деления Российской Федерации на сугубо административно-территориальные, т.е. федеральные округа, характеризующиеся равноправием по отношению к аналогичным федеральным округам и отсутствием принципа национальности в основании деления”.

Что ж, остается надеяться, что сам ход 10-летнего процесса развития системы федеральных округов, важнейшими вехами которого стали кампания по масштабному приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным (2000–2002 гг.), уточнение статуса полномочных представителей Президента РФ в рамках администрации (2000–2004 гг.), закрепление механизмов участия полномочных представителей Президента РФ в процессе наделения полномочиями высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Федерации (2004–2008 гг.), формирование системы окружных территориальных органов и структурных подразделений федеральных государственных органов (с 2000 г. по н.в.), подтвердил необоснованность предположений о возможности придания федеральным округам “субъектно-го” статуса¹⁰.

К сожалению, исследование собственно федеральных округов (как надрегиональных территориальных единиц Российской Федерации, в совокупности составивших новый уровень структуры системы территориального устройства нашей страны) уже к середине прошедшего десятилетия стало как в количественном (по общему объему исследований), так и в качественном (с точки зрения глубины большинства работ) отношении уступать пальму первенства исследованиям роли и значения института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах¹¹. Впрочем, иногда и в рамках исследований последнего направления подчеркивалось, что “создание [системы федеральных округов как определенного рода] специальных единиц деления Российской Федерации следует рассматривать не только как фактор, повлиявший на изменение сферы деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации, по сравнению с предыдущей формой представительства (в регионах Российской Федерации), но и как попытку создания универсальной модели механизма организации государственной власти с четкой системой взаимодействия Центра и регионов”¹².

⁹ Шаравский А. Семь инструментов для Президента // Известия. 2001. 23 апр.

¹⁰ На деле процесс “укрупнения” субъектов Федерации пошел по пути объединения краев (областей) и автономных округов.

¹¹ В числе немногочисленных исключений из этого правила необходимо отметить, в частности, монографические работы Г.О. Матюшина и К.В. Черкасова.

¹² Семенов А.В. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе. Дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 82.

⁶ Багба А.И. Разграничение полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами в условиях становления федеральных округов. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 117–119.

⁷ Законодательство. 2000. № 11.

⁸ См.: Бусыгина И.М. Политическая регионалистика. Учеб. пос. М., 2006. С. 87; Варламова Н.В., Скурко Е.В. Российская Федерация и ее субъекты: проблема укрепления государственности // Гос. и право. 2001. № 7. С. 92, 96; Ведяхин В.М. Форма Российского государства: теория и практика // Право и политика. 2006. № 3. С. 69; Его же. О форме Российского государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 6. С. 5, 6; Лысенко В.И. Указ. соч. С. 169, 170; Лысенко В.И. Развитие федеральных округов и будущее федеративного устройства России // Федерализм: российское и международные измерения (Опыт сравнительного анализа) / Под ред. Р. Хакимова. Казань, 2004. С. 457, 458; Саленко А.В. Россия – унитарная Федерация: парадокс или реальность? // Правоведение. 2001. № 2. С. 72, 73; Сафиуллин Ф. Распад России: процесс пошел? // Российская Федерация сегодня. 2001. № 23. С. 43; Усягин А. Противоречия и пробелы современного территориального устройства России // Федерализм. 2005. № 4. С. 93, 96; Черепанов В.А. Федеративная реформа в России. М., 2007. С. 138.

Определенное оживление процесса исследования собственно системы федеральных округов (а не производных от них явлений) произошло после того, как 19 января 2010 г. в соответствии с Указом Президента РФ № 82¹³ на территории Российской Федерации был образован новый Северо-Кавказский федеральный округ (СКФО).

Разделение исторически, географически и экономически¹⁴ единого Юга России на две обособленные надрегиональные территориальные единицы породило не затихавшую всю первую половину 2010 г. оживленную дискуссию об обоснованности такого разделения. Основная ценность этой дискуссии, как представляется, заключается не столько в обсуждении конкретных политических мотивов принятого решения и персон, призванных воплощать его в жизнь, сколько в “приоткрытии” пути для постановки глубинных вопросов.

К числу такого рода вопросов, на наш взгляд, относятся:

1. Обоснование естественного характера федеральных округов Российской Федерации как надрегиональных территориальных единиц (причем обосновании как естественного характера их образования, так и естественности их территориального состава).

2. Объяснение определенного рода исключений, нарушающих указанный естественный характер.

3. И наконец, доказательство необходимости перехода от “персоналистского” к институциональному подходу в исследовании проблемы федеральных округов.

Анализ истории возникновения, становления, развития и смены различных форм и систем надрегиональных территориальных единиц на протяжении последних нескольких столетий истории нашего Отечества приводит автора к выводу, что на всем протяжении указанного выше периода имело место проявление двух основных подходов к построению соответствующего уровня системы территориального устройства России. Существовал своего рода хозяйственный, “экономический” подход, делавший акцент преимущественно на экономические аспекты развития, превалировавший при формировании “краев” (групп городов и уездов) в допетровскую эпоху, а также господствовавший на протяжении большей части советского периода макрорайонирования территории нашей страны. С ним конкурировал административный подход, делавший основной акцент на задачи административного управления. Последний подход проявлялся в создании губерний – Петром Великим, надрегиональных наместничеств – Екатериной Великой, генерал-губернаторств – российскими монархами XIX – начала XX вв.

Своего рода синтезом обоих указанных подходов были попытки создания надрегиональных административных единиц РСФСР в 20–30-е годы XX в. и формирование межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации в 90-е годы (первый из указанных опытов был довольно неудачным, второй – относительно успешным). Наконец, примером эффективного добавления к экономическим и административным подхо-

дам историко-географического фактора могут служить план создания новой системы надрегиональных территориальных единиц Российской Империи, сформулированный П.А. Столыпиным, а также практика естественной эволюции межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Федерации.

Думается, что система федеральных округов естественным образом может стать третьим, наиболее успешным, а главное – обладающим долговременной эффективностью примером естественного, а потому успешного соединения обоих указанных выше подходов.

С точки зрения формы целесообразным представляется выделение двух разновидностей федеральных округов Российской Федерации:

1) обычные, ординарные федеральные округа, к которым относятся семь федеральных округов, существовавших до 19 января 2010 г.;

2) временные федеральные округа (ВФО). В настоящее время к данной категории имеет смысл отнести Северо-Кавказский федеральный округ.

В перспективе соответствующее выделение целесообразно закрепить в новом Федеральном законе “О системе территориального устройства Российской Федерации” (в главе, посвященной федеральным округам).

Примером создания временного федерального округа также может стать Крымский федеральный округ, образованный Указом Президента РФ “Об образовании Крымского федерального округа” от 21 марта 2014 г.¹⁵ Сама по себе территория полуострова и один город федерального значения, входящие во вновь созданный округ, вряд ли по своим масштабам создают основание для создания самостоятельной административно-территориальной единицы. Однако особенности вхождения Крыма в состав России, сформулированные в Договоре между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов¹⁶, установленный Договором переходный период, ряд локальных законов и указов Президента РФ¹⁷, отдельное Министерство по делам Крыма, образованное Указом Президента РФ от 31 марта 2014 г. № 190¹⁸ и ряд других организационных мероприятий, проводимых в рамках переходного периода, свидетельствуют о временном характере этих актов. Таким же временным представляется автору и федеральный округ, на территории которого проводятся перечисленные мероприятия.

¹⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2014. 24 марта. № 12. Ст. 1265.

¹⁶ См.: Росс. газ. 2014. 19 марта. С. 3.

¹⁷ См., например: Федеральные законы от 2 апреля 2014 г.: “Об особенностях функционирования финансовой системы Республики Крым и города федерального значения Севастополя на переходный период” // Собрание законодательства РФ. 2014. № 14. Ст. 1529; “О защите интересов физических лиц, имеющих вклады в банках и обособленных структурных подразделениях банков, зарегистрированных и (или) действующих на территории Республики Крым и на территории города федерального значения Севастополя” // Собрание законодательства РФ. 2014. № 14. Ст. 1531; Указ Президента РФ “О мерах по обеспечению социальных гарантий отдельных категориям граждан, проходящих службу на территориях Республики Крым и г. Севастополя” от 31 марта 2014 г. // Собрание законодательства РФ. 2014. № 14. Ст. 1611.

¹⁸ См.: Указ Президента РФ “О Министерстве Российской Федерации по делам Крыма” от 31 марта 2014 г. // Собрание законодательства РФ. 2014. № 14. Ст. 1608.

¹³ См.: Указ Президента РФ «О внесении изменений в Перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849, и в Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 “Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти”» от 19 января 2010 г. // Росс. газ. 2010. 21 янв.

¹⁴ В рамках Северо-Кавказского экономического района и соответствующей межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия субъектов Федерации.

После приведения правовых, организационных, материально-финансовых отношений в среднее состояние по стране Крымский федеральный округ легко может быть ликвидирован, а образующие его субъекты Федерации – войти в состав Южного федерального округа.

Дальнейшее увеличение числа федеральных округов, в том числе путем реализации высказанных некоторыми авторами предложений о разделении Сибирского федерального округа на Западно-Сибирский и Восточно-Сибирский федеральные округа, а Дальневосточного федерального округа – на Юго-Восточный и Северо-Восточный федеральные округа¹⁹ либо путем приближения существующей системы федеральных округов к числу существовавших в советский период отече-

ственной истории экономических районов²⁰, а уж тем более доведения числа федеральных округов до полутора десятков и более²¹, представляется целесообразным отвергнуть. Семи естественно-географическим макрорегионам России могут, на наш взгляд, соответствовать семь постоянных и несколько временных надрегиональных территориальных единиц федерально-окружного уровня.

¹⁹ См.: Черкасов К.В. Система органов государственной власти и управления на уровне федерального округа / Под ред. П.П. Сергуна. Саратов, 2008. С. 276–280.

²⁰ См.: Багба А.И. Указ. соч. С. 155, Матюшкин Г.О. Институционализация федеральных округов в современной России (Общеправовой анализ). Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Новгород, 2004. С. 12; Саурин А.А. Институт полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе (На опыте Южного федерального округа). Дисс. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2004. С. 7, 70, 71, 151.

²¹ См.: Лужков Ю.М. Путь к эффективному государству: план преобразования системы государственной власти и управления в Российской Федерации. М., 2002. С. 37.