**Федеральные округа и новая региональная политика**

Медведева В.К.

Анализируя проблемы политико-правового статуса федеральных округов, специалисты выделяют как минимум два аспекта. Во-первых, вопросы, связанные со стратегией предполагаемой в перспективе реорганизации системы федеративного устройства России. А, во-вторых, вопросы, связанные с новой региональной политикой федерального центра, касающиеся перспектив создания единой системы исполнительной власти и возможностей по перераспределению полномочий между центром и провинциями. Кроме этого политологов и юристов интересует механизм реализации задуманной стратегии. Речь идет о том, будут ли предполагаемые изменения происходить в рамках действующего конституционно-правового пространства или же федеральные органы государственной власти предпримут попытку изменения некоторых конституционных норм.

Исходя из основ конституционного строя современной России, можно сказать, что федеральные округа пока не вписываются в рамки сложившегося федерального законодательства, так как их статус отдельно не определен законом, а их образование связано лишь с Указом Президента при утверждении института полномочных представителей Президента России.

В связи с этим можно предположить, что в рамках территорий семи федеральных округов теоретически возможно укрупнение субъектов Российской Федерации, но это потребует конституционных изменений, так как коснется изменений всей системы федеративного устройства России. С политической точки зрения, на это сегодня есть готовность и у Президента России, и у Федерального Собрания. И проблемы могут возникнуть только на уровне законодательных собраний субъектов Российской Федерации, так как без утверждения ими предполагаемых поправок в Конституцию изменить систему федеративного устройства невозможно. Поэтому в ближайшем будущем рассматривать федеральные округа как звенья нового территориального устройства государства, видимо, не следует. Да и содержательную сторону проблемы укрупнения субъектов Федерации формализовывать нет необходимости. Если, действительно, предположить, что действия Президента нацелены на стратегию изменения системы территориального устройства страны, то следует уже сегодня объяснить, каковы причины таких радикальных перспектив. При этом надо иметь в виду, что действующая система регионального устройства России связана не просто с формальным определением границ того или иного субъекта Федерации. Это традиционно сложившиеся территориальные общности при более или менее однообразных экономических, социальных и культурных условиях, поэтому разрушение сложившихся региональных инфраструктур ради формального укрупнения территорий может стать непоправимой политической ошибкой.

Хотя по этому вопросу имеются и другие точки зрения. Многие специалисты отмечают, что нигде в мире не встречается ситуация, когда на федеральный [c.69] уровень поступают предложения от 89 субъектов Федерации. Такое большое число субъектов Федерации осложняет государственное управление, снижает его эффективность, способствует дублированию многих государственных функций на региональном уровне, многократно увеличивает штат чиновников на местах.

В течение первого десятилетия существования независимой России неоднократно предпринимались попытки упорядочить систему федеративного управления страной.

Как подчеркивает в своей монографии В.В.Климанов, “Указ Президента В.Путина от 13 мая 2000 г. № 849 “О полномочном представителе Президента Российской Федерации” – это не просто попытка продолжить развитие федерализма в России и укрепить властную вертикаль власти, по сути дела, в нем заложена новая форма административно-территориального деления, которая заслуживает более глубокого обсуждения и осмысления (Климанов В.В. Региональное развитие и экономическая самостоятельность субъектов Российской Федерации. – М., 2000 – С.48-49).

Названия федеральных округов в большинстве своем соответствуют географическому положению входящих в них субъектов регионов. Но есть и расхождения: так, Южный федеральный округ (первоначально Северо-Кавказский) включает не только предкавказские субъекты Федерации, но и регионы-соседи — Астраханскую и Волгоградскую области и Республику Калмыкия. В Центральном округе пять субъектов Федерации являются приграничными. Половина территории Западной Сибири (Тюменская область с двумя автономными округами) оказалась в составе Уральского округа, а не Сибирского, а половина Урала (Башкортостан, Удмуртия, Оренбургская и Пермская области) попала в Приволжский округ. Интересно, что в состав последнего вошла и Кировская область, числящаяся в составе Волго-Вятского экономического района, но уже неоднократно делавшая попытки “связать” себя с европейским Севером. Один из последних таких случаев имел место в Санкт-Петербурге в сентябре 1999 г., когда это было одним из вопросов повестки дня на заседании Координационного совета межрегиональной ассоциации “Северо-Запад”. Принятое решение совета ассоциации буквально было следующим: “Просить Правительство Российской Федерации включить Кировскую область в реестр регионов Северо-Западного экономического района”.

Вообще, “переходное положение” отдельных субъектов Федерации по отношению к макрорегионам страны позволяет двояко оценивать нарезку федеральных округов. Так, например, последовавшие сразу после появления Указа от 13 мая недоумения руководства Башкортостана по поводу включения республики в Приволжский округ, и слова о том, что республика всегда была связана с Уральским регионом, не во всем верны: до 70-х гг. Башкирия входила в состав Поволжского экономического района. В целом, все же правильнее было бы назвать новую “вотчину” С.В.Кириенко Волго-Уральским (или Урало-Приволжским) округом. Органы государственной власти Тюменской области сейчас участвуют в работе двух межрегиональных ассоциаций: Уральской и “Сибирского соглашения”. Поэтому отнесение разработчиками президентского [c.70] указа главного региона нефте– и газодобычи к Уралу также можно с натяжкой считать экономически целесообразным”.

Далее автор подчеркивает, что “проведенное деление страны на федеральные округа преследовало больше политические, чем экономические цели. Стремление к созданию независимых от региональных лидеров федеральных структур управления на территориях предопределило отход сетки деления страны на федеральные округа от объективно сложившихся к концу 1990-х гг. макрорегионов в виде восьми межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия, объединяющих органы государственной власти всех субъектов Федерации (некоторые регионы в лице их руководителей входят сразу в две ассоциации).

Между тем, формирование таких ассоциаций шло достаточно сложно и долго с 1990-1991 гг., когда при отмене плановой экономики и развале СССР снизу начинали возникать новые интеграционные образования регионов, призванные “заместить” крупные экономические районы Госплана. Количественный состав межрегиональных ассоциаций изменялся вплоть до 1998 г., а законодательный статус этих объединений был установлен только в декабре 1999 г. в одном из последних федеральных законов “эпохи президента Б.Н.Ельцина”. Таким образом, наряду с традиционной территориальной сеткой, объединяющей отдельные субъекты Федерации в крупные экономические районы, сложилось и новое деление страны, “укладывающее” регионы в межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия.

Можно предположить, сколько больших и малых трудностей встанет на пути построения новой гипотетической схемы административно-территориального деления на основе федеральных округов, образованных Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. В более “выигрышном” положении в данном отношении оказываются Северо-Западный и Дальневосточный округа. Именно эти округа более всего накладываются на границы существующих межрегиональных ассоциаций и экономических районов. На другом полюсе — Приволжский округ, включающий самые разные субъекты Федерации (сразу из трех экономических районов и трех же межрегиональных ассоциаций), да и центр округа “смещен” в сторону Москвы, располагаясь не в Самаре или Казани, а в Нижнем Новгороде. В целом, федеральные округа немного снизили сложившуюся социально-экономическую асимметрию между регионами, но не элиминировали ее до проблемы, которую уже не нужно решать. В новых границах два округа (Сибирский и Дальневосточный) занимают 2/3 территории страны, но основная часть продукции производится в европейской части России.

Такая характеристика специалистов экономической географии причин создания федеральных округов помогает нам дать свою политико-правовую оценку вариантов и стратегии развития российского федерализма в новых условиях.

Учитывая то, что Президент при утверждении федеральных округов назвал главной причиной задачу по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации, можно предположить, что дальнейшие действия федерального центра будут связаны с перераспределением функций и полномочий органов государственной власти на трех уровнях, а именно – на [c.71] уровне федерального центра, на уровне федеральных округов и на уровне субъектов Федерации.

Понятно, что трехуровневая система государственного управления будет иметь свои плюсы и минусы. Позитивным в этой схеме можно считать то, что федеральная власть укрепит свои позиции с помощью представителей Президента в федеральных округах, будет получать более достоверную провинциальную информацию и ужесточит свои контрольные функции, по крайней мере, за законностью использования бюджетных средств и конституционностью действий региональных властей. Негативным в трехуровневой схеме можно считать конституционную неопределенность предметов ведения и полномочий всех структур государственной власти, созданных на уровне федеральных округов и громоздкость бюрократического аппарата управления.

Следует подчеркнуть и то, что нет аналогов трехуровневой системы федерализма и в мировой практике. Тенденции развития зарубежного федерализма направлены на демократизацию национальных политических систем с условием децентрализации власти. Политическая наука на Западе ориентирована на моделирование саморазвивающихся общественных систем, а такое возможно только в условиях системной дебюрократизации государства и построения открытого гражданского общества.

Вектор развития российского федерализма в условиях создания семи федеральных округов имеет несколько иное направление. Возможно, оно оправдано в условиях переходного периода формирования правового российского государства. Дальнейшие всесторонние исследования проблем функционирования трехуровневой системы российского федерализма дадут возможность для более глубокого анализа сущности и тенденций развития современной российской государственности.