УДК 342.24

Федеральные округа России как институт территориальной политики: вопросы статуса и районирования

Евгений Сергеевич Коломийцев

Кубанский государственный университет, Россия
350040, г. Краснодар, ул.Ставропольская, 149
Аспирант
E-mail: rabota.dep.128@yandex.ru

Аннотация. Статья посвящена определению роли федеральных округов Российской Федерации как института современной территориальной политики. Устанавливается позитивный и негативный опыт политической институционализации федеральных округов, аргументируются предложения по оптимизации статуса и районирования федеральных округов.

Ключевые слова: федеральные округа; Российская Федерация; институт; территориальная политика; статус; районирование.

Введение. Актуальность темы в том, что политико-территориальное устройство является одной из важнейших институциональных конструкций, обеспечивающих эффективность федеративного государства. От степени его сбалансированности и соответствия выбранной стратегии территориальной политики во многом зависит успех модернизации политической системы России, регулирования этнополитических и экономико-территориальных конфликтов. В условиях глобализации политико-территориальное устройство стран мира становится все более сложным и гибким, адаптируется к динамичным экономическим, социальным, этническим, социокультурным изменениям.

Территориальное распределение полномочий и ресурсов власти является одновременно и результатом баланса сил субъектов политики, и фактором долгосрочного развития общества, элементом территориальной стратегии государства. Соответственно, изменения политико-территориального устройства обусловлены не только текущими выгодами администрирования, но и институциональными традициями общества, стратегиями и идеологемами правящих элит, вызовами и угрозами национальной безопасности [1, с. 84]. В последнее десятилетие находит все более широкое применение термин «территориальная политика». Ее можно определить как систему принципов, целей, приоритетов и направлений активности субъектов политики по регулированию взаимоотношений всего государства с его составными частями – регионами и муниципалитетами. Территориальная политика носит системный характер, не сводясь к более узким явлениям – региональной политике, этнополитике, федеративному строительству.

Характерно, что многие территориально неоднородные государства (Российская Федерация, Италия, Франция, Испания, Бразилия и др.) ввели макрорегиональный уровень политического управления, промежуточный между властью государства в целом и его административно-территориальными единицами (регионами) [2, с. 55]. Задачи такого институционального усложнения территориальных систем – более эффективно преодолевать угрозы сепаратизма и обособленности регионов, обеспечивать субсидиарность территорий, уменьшать межрегиональные социально-экономические различия, способствовать упрочению общенациональной идентичности и др. Но иерархия функций макрорегионов и их смысл (в качестве временных координационных либо постоянных властных структур) в каждом государстве неповторимы.

Материалы и методы. Мы учитываем достижения историографии темы. В ракурсе политической науки плодотворно анализировали работы исследователей федеральных округов России (И.М. Бусыгина [3, с. 45-62], Р.Ф. Туровский [4, с. 245-260], Д.В. Гончаров [5, с. 63-74], П.А. Федосов, С.Д. Валентей и В.Д. Соловей [6, с. 159-183], В. Иванов [7, с. 69-85] и др.). Значительной спецификой отличается политическая роль Южного федерального

округа, в январе 2010 г. разукрупненного на Южный и Северо-Кавказский. Политический опыт институционализации данного округа оценивается в работах В.А. Авксентьева [8, с. 44-62], В.В. Черноуса [9, с. 4-15], М.А. Аствацатуровой [10, с. 49-64], А.В. Баранова [11, с. 79, 96-97] в контексте обеспечения этнополитической стабильности и национальной безопасности России.

Вместе с тем в исследовании темы очевидны дискуссионные аспекты: исчерпаны ли политические функции федеральных округов или они должны сохраниться, каким может быть оптимальный статус федерального округа, сколько округов и в каких границах целесообразно иметь в настоящий момент.

Цель статьи – определить роль федеральных округов как института территориальной политики Российской Федерации в 2000–2013 гг. Поставлены следующие задачи: установить позитивный и негативный опыт политической институционализации федеральных округов, аргументировать предложения по оптимизации статуса и районирования федеральных округов.

Методологической основой работы является нормативный неоинституционализм по Дж. Марчу и М. Олсону [12, с. 3-16]. Это дает возможность выявить неформальные и латентные задачи федеральных округов, раскрыть политические эффекты их функционирования.

Эмпирическая база статьи включает в себя нормативно-правовые акты Российской Федерации, статистические данные, выступления политических деятелей.

Обсуждение. Элементы введенного в 2000 г. института федеральных округов прослеживались на протяжении 1990-х гг. в политической публицистике и предложениях аналитиков. Количество федеральных округов в настоящее время совпадает с 8 ассоциациями межрегионального экономического сотрудничества, активно действовавшими в 1990-х гг., но их границы и полномочия коренным образом различаются. Идея «выращивания» окружных структур «снизу», в итоге межрегиональной экономической интеграции, выдвигалась во второй половине 1990-х гг. аналитиками Администрации Президента РФ («группой Л.В. Смирнягина») [13, с. 23-34], губернатором Кемеровской области А.Г. Тулеевым и губернатором Свердловской области Э.Э. Росселем [14, с. 140-145], председателем Правительства РФ Е.М. Примаковым [15, с. 3-6]. Вместе с тем многие региональные лидеры, особенно президенты республик в составе РФ, оставались недовольны курсом Правительства России, настаивавшего на ускоренной территориальной реформе [16, с. 204-217]. Наиболее радикальный централизаторский набор предложений высказывали губернаторы Новгородской, Белгородской и Курганской областей – регионов, относящихся к малодеходным и дотационным [17].

Указ Президента Российской Федерации В.В. Путина от 13 мая 2000 г. определил основы статуса, функций, компетенции полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах [18]. Данный нормативно-правовой акт наметил тенденцию интеграции общества, ослабления этносепаратизма и неуправляемой децентрализации. Важнейшие проблемы, по которым вскоре выявились конфликты интересов элит, были таковы:

- взаимоотношения «ветвей» власти субъектов федерации с органами власти федеральных округов (альтернативы: соподчинение, равноправное сотрудничество, временные контрольные функции округов);
- контроль над трансфертами федерального бюджета, над иностранными и межрегиональными капиталовложениями;
- статус городов федерального подчинения и региональных административных центров в округах;
- выравнивание статусов «этнических» и административных субъектов федерации при арбитражной роли центра и округов;
- правовое и организационное обеспечение создания новых субъектов РФ и видоизменения статуса существующих;
- влияние на выборы высших должностных лиц субъектов федерации;
- перераспределение информационного и социокультурного пространства в интересах обеспечения государственного единства и суверенитета России.

Опыт федеральных округов России (2000–2013 гг.) нельзя оценить однозначно. На наш взгляд, для оптимизации территориальной политики продуктивны такие

направления реформ, как перераспределение полномочий и предметов ведения в пользу федерального уровня власти; расторжение двусторонних договоров между РФ и субъектами федерации; выравнивание статусов этнических и административных субъектов федерации; формирование координационных институтов на уровне федеральных округов (прокуратур, судов, СМИ, банков и т.д.). Состоялось слияние наиболее дотационных и не имеющих достаточных ресурсов регионов (Коми-Пермяцкого автономного округа и Пермской области, Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, Агинского Бурятского автономного округа и Читинской области, Корякского автономного округа и Камчатской области, Таймырского и Эвенкийского автономных округов с Красноярским краем). Положительно сказалось на целостности государства приведение Конституций и Уставов регионов в соответствие с Конституцией РФ, упорядочение полномочий и предметов ведения субъектов федерации в сфере международных отношений, использования природных ресурсов, налогов и субсидий. Устраняется дублирование функций территориальных органов федеральных министерств и ведомств в регионах [7, с. 69-85].

В то же время статус федеральных округов остается неопределенным. Он не закреплен ни в Конституции страны, ни в конституциях (уставах) субъектов федерации, ни в федеральных законах. Преобразования все чаще идут по пути негласных согласований интересов, что мы видим в случаях с допущением повышенного конституционного статуса Чечни и Татарстана, дотационности республик Северного Кавказа (фактической покупке лояльности). Эти уступки государственного «центра» региональным элитам, как и кадровый состав ряда органов управления, вызывают сожаление.

Специалисты (Р. Беннетт, С.Л. Логиновский, А.В. Усягин) полагают, что территориальная система работает эффективно, когда она состоит не более чем из 15–20 элементов первой степени подчинения [19, с. 34; 14, с. 141-144; 16, с. 216-217]. В СССР 1970–80-х гг. существовали «экономические районы», удовлетворявшие этим требованиям. В том числе, в пределах РСФСР было 11 таких макрорегионов, выделенных по комплексу взаимосвязанных признаков с преобладанием природно-географического и хозяйственного критериев районирования.

Созданные в 2000 г. федеральные округа, на наш взгляд, более несовершенны, чем экономические районы 1970–80-х гг. Они труднее поддаются самоорганизации, т.к. состоят из увеличенного числа субъектов РФ. Бесконтрольный рост полномочий федеральных округов может повести к расколу России по линиям хозяйственного, культурного, транспортного тяготения и образования зон влияния геополитических конкурентов страны. Ничем, кроме лоббизма, нельзя объяснить передачу Пермской области, Удмуртии и Башкирии Приволжскому федеральному округу или Тюменской области – Уральскому ФО. Довод о том, что границы федеральных округов совпали с рубежами военных округов, малосостоятелен.

Опыт многих государств подтверждает: районирование военных, политических, экономических, судебных и других территориальных структур должно проводиться «внахлест». Это позволяет снизить угрозу сепаратизма и повысить возможность централизованного контроля над региональными элитами. Нуждается в федеральном эффективном контроле и объем компетенции, ресурсов власти полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Полпредства должны являться проводниками общегосударственной стратегии, а не автономными субъектами политики.

Создание в январе 2010 г. Северо-Кавказского федерального округа в составе республик Северного Кавказа (за исключением Адыгеи) и Ставропольского края мы оцениваем как краткосрочное политическое решение, последствия которого спрогнозированы слабо. Координация обеспечения национальной безопасности и обороноспособности может эффективно проводиться и в границах единого Южного федерального округа или по линии соответствующих территориальных управлений федеральных органов власти. Соединение в пределах нынешнего СКФО 6 экономически депрессивных и 1 относительно успешного региона не приносит экономических выгод. Миграционный поток из республик Северного Кавказа в Ставропольский край усилился, что привело к обострению конфликтов этнической и религиозной идентичности [20, с. 44-62].

Более конструктивным решением было бы перераспределение пространства Северо-Кавказского и Южного федеральных округов по оси «Запад – Восток» на Южный (в составе Краснодарского и Ставропольского краев, Ростовской области, республик Адыгея,

Карачаево-Черкесия, Кабардино-Балкария, Северная Осетия-Алания, Ингушетия и Чечня) и Прикаспийский (в составе республик Дагестан и Калмыкия, Астраханской и Волгоградской областей) федеральные округа [21, с. 52]. При этом основой районирования целесообразно избрать социально-экономический принцип. Состав политико-административных элит макрорегиона должен в полной мере отражать полиэтничный состав населения. Преобладающая часть Юга России, включая Ставропольский и Краснодарский края, экономически и политически тяготеет к Ростовской области как традиционному экономическому и культурному центру, обладает достаточно прочной общероссийской идентичностью. Поэтому нецелесообразно растворять ее в тех административно-территориальных образованиях, где решаются совершенно иные приоритетные задачи – преодоление терроризма и экстремизма. Не стоит поощрять территориальными реформами обособление по конфессиональному и этнополитическому признакам республик Северного Кавказа как целостности, что принесло бы рост рисков сепаратизма (антиконституционный виртуальный «Имарат Кавказ» уже провозглашен в 2007 г.) [20, с. 44-62].

В публицистике и научном сообществе России сложились две тенденции оценок политико-территориальных реформ. Защита существующего состава субъектов РФ в основном связана с интересами региональных элит «успешных» территорий. Тенденция к укрупнению субъектов РФ прослеживается в текстах представителей дотационных регионов и политиков этатистско-консервативного направления. Вторая тенденция более полезна для Российской Федерации, т.к. связана с обеспечением ее национальной безопасности и территориальной целостности [22, с. 285-291].

Заключение. В результате исследования сделаны выводы. Желательный путь территориальных преобразований в России – постепенный осторожный переход государства от этнической договорной федерации к административно-территориальной, конституционной федерации. Федеральные округа – шаг в верном направлении, но уже недостаточный. На повестке дня – задача конституционного закрепления института федеральных округов. Их статус может быть определен в Конституции России и федеральных конституционных законах. Статус и пространство федеральных округов должны быть определены на основе научной экспертизы, с последующим принятием нормативно-правовых актов, обладающих юридической силой конституционных законов.

Нужно отчетливо закрепить экономические, финансовые, правовые, информационные и организационные ресурсы органов государственной власти на уровне федеральных округов. Объем полномочий округов должен предусматривать механизмы эффективного контроля со стороны федерации и контроля окружных структур власти над региональными. Целесообразно продумать распределение полномочий и предметов ведения между округами и субъектами федерации при гарантиях приоритета компетенций общегосударственного уровня власти.

В будущем назреет изменение состава федеральных округов на основе приближения к пропорциональности экономического потенциала, численности населения, геополитических приоритетов сдерживания этнического и экономического сепаратизма. Эта стадия преобразований потребует качественной социологической экспертизы, предваряющей решения органов власти. Новые федеральные округа полезно разукрупнить до 11–15 и привести их состав в соответствие с экономическим и социально-политическим тяготением субъектов федерации. Количество данных макрорегионов, как и очертания их границ, может уточняться на межрегиональных референдумах. Итоги голосования подлежат двойному утверждению органами законодательной власти федерального и регионального уровня.

Предложенные меры принесут пользу только при качественном совершенствовании всей территориальной политики Российской Федерации. Она должна обрести концептуальное и правовое оформление, быть нацелена на обеспечение самостоятельной роли России в глобализируемом мире, на приоритетность общенациональных задач в сравнении с региональными и местными, на создание механизмов центростремительного развития государства.

Примечания:

1. Колосов В.А. Политическая география: проблемы и методы. Л., 1988. 190 с.
2. Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты. М., 2002. 510 с.

3. Бусыгина И.М., Лебедева Е.Б. Административно-территориальное деление в РФ: реформы и фактор политического режима // Полис. Политические исследования. 2012. № 3. С. 45-62.
4. Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. М., 2006. 399 с.
5. Гончаров Д.В. Структура территориальной политики в России // Полис. Политические исследования. 2012. № 3. С. 63-74.
6. Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д. Перспективы российского федерализма: федеральные округа; региональные политические режимы; муниципалитеты // Полис. Политические исследования. 2002. № 4. С. 159-183.
7. Иванов В. Путин и регионы. Централизация России. М., 2006. 240 с.
8. Авксентьев В.А. Федеральные округа и опыт полпредов в решении северокавказских задач // Юг России: проблемы, прогнозы, решения: Сб. науч. ст. / Гл. ред. Г.Г. Матишов. Ростов н/Д, 2010. С. 44-62.
9. Черноус В.В. Юг России в нулевые и после раздела на два федеральных округа (Вместо предисловия) // Юг России в первом десятилетии XXI века: итоги, проблемы и перспективы. Часть II. Северо-Кавказский федеральный округ. Ростов н/Д, 2010. С. 4-15.
10. Аствацатурова М.А. Северный Кавказ: перспективы и риски (Трансформация регионального этнополитического пространства). М., 2011. 192 с.
11. Баранов А.В. Взаимодействие акторов региональных политических процессов в постсоветской России. М., 2007. 191 с.
12. The Oxford Handbook of Political Institutions / Ed. by R.A.W. Rhodes, S.A. Binder and V.A. Rockman. Oxford, 2006. 816 p.
13. Смирнягин Л.В. Российский федерализм: парадоксы, противоречия, предрассудки. М., 1998. 42 с.
14. Логиновский С.Л. К новому территориальному устройству России? // Полис. 1997. № 5. С. 140-145.
15. Примаков Е.М. Российский федерализм: новое в политике центра? // Российский региональный бюллетень. М., 1999. Т. 1. № 2. С. 3-6.
16. Усягин А.В. Политическое управление и его территориальные аспекты: Российский опыт. Нижний Новгород, 2005. 257 с.
17. Родоман Б.Б. Гипноз старых понятий. Отечественный федерализм: что дальше? // Независимая газета. 2001. 27 окт.
18. Указ Президента Российской Федерации № 849 от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Российская газета. 2000. 16 мая.
19. Territory and Administration in Europe / Ed. by R. Bennett. London; N.Y., 1989. 268 p.
20. Юг России в зеркале конфликтологической экспертизы / Под ред. Г.Г. Матишова, Н.И. Голубевой, В.А. Авксентьева. Ростов н/Д, 2011. 328 с.
21. Дибиров А.З. Протестные настроения на Российском Кавказе: причины и проблемы // Экстраординарность, случайность и протест в политике: тематическое и методологическое поле сравнительных исследований: Сб. науч. ст. Краснодар, 2011. С. 47-58.
22. Кольба А.И. Проблемы управления политическими конфликтами в процессе укрупнения субъектов Российской Федерации // Сравнительный федерализм и российские проблемы федеративных отношений: сб. ст. СПб., 2008. С. 279-291.

UDC 342.24

Russia's Federal Districts as a Territorial Policy Institution: Status and Zoning Issues

Evgeniy S. Kolomiytsev

Kuban State University, Russia
149, Stavropolskaya str., Krasnodar city, Krasnodar Krai, 350040
PhD student
E-mail: rabota.dep.128@yandex.ru

Abstract. The article is focused on the detection of the role of the federal districts of the Russian Federation as an institute of modern territorial policy, determines positive and negative experience of political institutionalization of federal districts, reasons the proposals to optimize the status and zoning of federal districts.

Keywords: federal districts; Russian Federation; institution; territorial policy; status; zoning.