

О ПРОБЛЕМЕ ПРАВОВОГО ПОНЯТИЯ “РЕГИОН”

“Регион” (от лат. *region* – страна, область) – это “большая область, группа соседствующих стран или территории, районы, объединенные по каким-нибудь общим признакам” [1, с. 672]. Прилагательное “региональный” определяется как “местный, относящийся к какой-нибудь определенной области. Региональные центры” [1, с. 672]. Вообще существует несколько трактовок понятия регион (географический регион, экономический регион и др.). Не всегда регион выступает в качестве территориальной единицы государства, так для географии регион – это участок суши (часть земной поверхности) со специальными параметрами. При этом географический регион может распространяться не только на одно, но и на многие государства.

В Российской Федерации существует понятие “экономический регион” – это территория нескольких субъектов Российской Федерации, между которыми существует развитая система хозяйственных связей и экономических отношений

В науке в последнее время более часто стало использоваться понятие “экономический район”¹, но при этом органы государственной статистики употребляют термин “регион” [2]. При этом они выделяют не 11, а 12 регионов, включая особый регион – Калининградская свободная экономическая зона.

Подводя небольшой итог, можно сказать, что во избежание путаницы с терминологией более рационально для определения экономического региона использовать термин “экономический район”, но для этого, как минимум, необходимо внести изменения в действующие нормативные правовые акты.

Нельзя не согласиться с мнением Е.Г. Крыловой, что “управление большим государством, имеющим значительную территорию и многочисленное население, из одного центра затруднительно” [3, с. 14]. Однако применительно к Российской Федерации во главу угла можно поставить именно большую территорию. Что касается населения², то главным при территориальном делении Российской Федерации является не многочисленность жителей, а скорее в отношении республик – национальный критерий, а в отношении остальных субъектов – исторический (сложившееся

¹В Российской Федерации выделяется 11 экономических районов: Центральный, Центрально-Черноземный, Восточно-Сибирский, Дальневосточный, Северный, Северо-Кавказский, Северо-Западный, Поволжский, Уральский, Волго-Вятский, Западно-Сибирский // Федеральное агентство по управлению федеральными имуществом (www.fsi.ru/Legislation/RF).

²В Российской Федерации на 1 января 2008 года общая численность населения составляло чуть более 142 млн. человек. Так, например, население Египта (около 77,5 млн. человек); население Украины (около 46 млн. человек), территории же этих государств, по сравнению с Российской Федерации несопоставимы.

административное деление). Только в последние годы активно начался процесс объединения субъектов Российской Федерации в более крупные, что вызвано в основном желанием оптимизировать систему управления на отдельно взятой территории.

До конца не ясен правовой статус таких территориальных образований, как федеральные округа. Действительно, для современной истории Российской Федерации Федеральные округа это новые, ранее не существовавшие территориальные единицы³. Цель создания Федеральных округов заключается в желании усилить власть президента на всей территории российского государства независимо от вида субъекта, в него входящего (республика, край, область, автономный округ и прочее). К.В. Черкасов применительно к процессу создания федеральных округов справедливо отмечает, что проведенная реорганизация затронула органы, осуществляющие контрольно-надзорные функции, бывшие межрегиональные территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, полномочия которых распространялись на территории граничащих друг с другом субъектов России или их частей, а также федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ. Создание территориальных органов федеральных органов исполнительной власти на уровне федерального округа представляет собой горизонтальную деконцентрацию властных полномочий [4, с. 8]. Одной из основных целей создания федеральных округов является усиление именно контрольных функций президентской власти на всей территории государства.

К.В. Черкасов указывает также на необходимость дальнейшей административной реформы, направленной на создание и функционирование территориальных органов федеральных органов исполнительной власти на уровне федерального округа при одновременной ликвидации (реорганизации) территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации [4, с. 9]. При этом К.В. Черкасов подчеркивает, что нецелесообразно наделять их исполнительно-распорядительными полномочиями и утверждением бюджетов для каждого из федеральных округов [4, с. 10].

Важно отметить, что К.В. Черкасов в своей работе применительно к федеральным округам не использует термин “регион”. При этом автор указывает на то, что “федеральные округа не являются субъектами Российской Федерации, не вносят каких-либо изменений в государственное устройство России, в правовой статус субъектов Российской Федерации, не меняют их территориальных границ. Объединение субъектов Российской Федерации в федеральные округа носит формальный, абстрактный характер”. Данная абстрактность не позволяет считать эти образования полноценными территориальными единицами, это лишь территория, на которую

³В России на современном этапе существуют 9 федеральных округов: Центральный федеральный округ (ЦФО); Южный федеральный округ (ЮФО); Северокавказский федеральный округ (СКФО); Северо-западный федеральный округ (СЗФО); Дальневосточный федеральный округ (ДВФО); Сибирский федеральный округ (СФО); Уральский федеральный округ (УФО); Приволжский федеральный округ (ПФО).

распространяются функции Полномочного представителя Президента Российской Федерации, то есть это определенные “границы полномочий”.

Необходимо сказать, что появление территориальных органов управления в государстве свойственно не только федеративным, но и унитарным государствам, однако в последних административно-территориальные образования не обладают суверенитетом, а именно “правом иметь собственную политическую власть и проводить самостоятельную политику” [3, с. 14]. Созданные на местах органы часто напрямую подчиняются центральным органам власти, обычно в зависимости от компетенции. Однако в большинстве современных унитарных государств, таких как Франция, Италия, Швеция, Египет, Норвегия, сильны децентрализованные течения в системе управления. В науке даже появился термин “регионалистское государство”, используемый для обозначения децентрализованных унитарных государств, территории которых целиком состоят из автономных образований (Италия, Испания) [3, с. 15].

Е.Г. Крылова предлагает считать “регионалистское государство” особой, промежуточной (между федерацией и унитарным государством) формой государственного устройства [3, с. 15].

Подводя итог, можно сказать, что употребление термина “регион” как территории государства может использоваться применительно как к федеративному, так и к унитарному государству.

Литература

1. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений [Текст] / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова ; Российская академия наук ; Институт русского языка им. В. В. Виноградова. – М. : Азбуковник, 1999. – 944 с.
2. Общероссийский классификатор экономических регионов [Текст] : ОК 024-95 ; утвержден постановлением Госстандарта РФ от 27.12.95 № 640. – М. : ИПК Издательство стандартов, 1999. – 92 с.
3. Крылова, Е. Г. Федерализм как демократическая и территориальная организация правового государства [Текст] / Е. Г. Крылова // Конституционное и муниципальное право. 2007. – № 16. – С. 12–17.
4. Черкасов, К. В. Государственное управление на уровне федерального округа : административно-правовое исследование [Текст] : автореф. дисс. на соискание науч. степени докт. юрид. наук : 12.00.14 / К. В. Черкасов. – М., 2009. – 31 с.