

Шибаета О.О.

Укрупнение регионов: проблемы и перспективы

Сохранение и укрепление целостности государства, экономический подъем и повышение благосостояния народа – важные составляющие процветания нашей страны. Реформы, проводимые в последние годы в России, были направлены как на обеспечение консолидации общества, так и на построение оптимальной государственной системы. Укрупнение регионов – неотъемлемая часть этих реформ. Правильное дальнейшее осуществление проведенных укрупнений регионов, а также принятие решения в отношении дальнейших укрупнений является чрезвычайно актуальным вопросом на сегодняшний день. Отношение к объединению субъектов РФ и оценка результатов проведенных этих объединений очень не однозначна. Данная ситуация подчеркивает необходимость в обозначении проблем, возникших после объединения субъектов РФ, а также попытки наметить пути их возможного решения, что невозможно без рассмотрения уже сделанных шагов в новообразованных субъектах РФ. В последние годы, в связи с высокой актуальностью рассматриваемой тематики, наблюдается увеличение интереса российских исследователей к теме укрупнения регионов. Увеличение интереса выразилось в появлении ряда работ, затрагивающих данную тематику. Несмотря на это ощущается недостаточная изученность данной проблематики, что связано с необходимостью описания и оценки сложившегося положения в объединенных субъектах РФ.

Тенденции к укрупнению регионов встречались в истории Российского государства достаточно давно. Современное укрупнение субъектов в составе Российской Федерации стало одним из направлений федеративной реформы. УКАЗ Президента РФ от 28.07.2000 № 1403 «О размещении полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и сотрудников их аппаратов» стал частью реформы федеративных отношений, представлявшую собой образование семи федеральных округов и направленную в основном на нейтрализацию наиболее явных сепаратистских устремлений, а также координацию управленческих действий. Это было чисто управленческим решением и не повлекло административных изменений (не затронуло конституционное административно-территориальное деление). Дополнительная бюрократизация властной вертикали в ряде случаев перекрывала позитивные последствия деятельности полномочных представителей Президента. В тоже время учреждение семи федеральных округов позволило собрать все федеральные органы в единую систему и стало формой укрепления вертикали государственной власти. Образование данных федеральных округов предшествовало процессу укрупнения регионов РФ в XXI веке.

Укрупнение регионов в данной статье предлагается понимать как процесс объединения нескольких соседних, территориально смежных субъектов Федерации и образование в результате этого новых, более крупных субъектов. При этом прежние субъекты утрачивают самостоятельный юридический статус. Данный процесс укрупнения активно начался в 2004 г. с Федерального конституционного закона от 25.03.2004 № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми – пермского автономного округа» (одобрен СФ ФС РФ 24.03.2004). До укрупнения Российская Федерация включала 89 субъектов федерации (21 республика, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), 1 автономная область, 10 автономных округов). В свою очередь субъекты федерации делились на более мелкие административно-территориальные образования: 1867 районов, 1091 город, 329 городских районов, 1922 поселка городского типа,

24 444 сельские администрации. Благодаря Федеральному конституционному закону от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», принципы совершенствования государственно-территориального устройства страны были определены через объединение соседствующих субъектов РФ, либо через присоединения новых территорий на основе международного договора. Это сделало возможным изменение территориальной структуры РФ «посредством объединения (укрупнение) субъектов федерации, а не их дробления»¹. Почву для укрупнения подготовил также Федеральный закон от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 16.09.2003), который резко ограничил бюджетную самостоятельность автономных округов. Реализации проектов по объединению субъектов РФ предшествовали также референдумы, прошедшие с достаточно высокой поддержкой и активностью населения. Явка на данные референдумы колебалась в автономных округах от 62,9 до 91–99% и в областях и крае – от 62,4% (Пермская область) до 81% (Читинская область). Уровень поддержки самой идеи объединения был еще выше – от 70 до 97%. В итоге, в результате принятия 8 Федеральных конституционных законов (2004–2007 гг.) было осуществлено 5 объединений субъектов РФ:

- Коми-Пермяцкий автономный округ (АО) был объединен с Пермской областью в Пермский край.
- Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО и Эвенский АО слились в единый Красноярский край.
- Корякский АО объединился с Камчатской областью в Камчатский край.
- Усть-Ордынский Бурятский АО вошел в Иркутскую область.
- Агинский Бурятский АО был объединен с Читинской областью в Забайкальский край.

Данные объединения были призваны разрешить противоречия в управлении, как правило, сложносоставными («матрешечными») субъектами РФ. Автономные округа, которые выделались из состава областей и краев в 1993 г., «за время «раздельного» существования.. так и не смогли стать экономически самостоятельными»². Если принять во внимание довольно-таки популярное в то время мнение, что число субъектов РФ слишком велико³ и что это снижает эффективность управления, то модель объединения автономных округов, ранее входивших в состав более крупных регионов, с этими регионами выглядит наиболее логичной. Выбор механизма укрупнения основывался также и на том, что более сильные «материнские» территории (края и области) должны стать «локомотивами» развития АО, так как большинство округов невелики по численности населения и экономически слабо развиты. В.А. Жидких в своей монографии пишет, что большинство автономных округов были отнесены по рейтингу МЭРТ РФ к числу российских регионов с уровнем развития экономики и социальной сферы ниже среднего по стране. Итак, объединение может быть эффективным при соблюдении двух базовых принципов:

1) «материнские» территории способны быть «локомотивами» развития (уровень их экономического развития значительно выше), а региональные власти, при этом, способны реализовать эффективную модель интеграции и модернизации;

¹ Жидких В.А. Российский федерализм: эволюция, проблемы и перспективы развития. М.: Современная экономика и право, 2009. С. 172.

² Там же. С. 175.

³ Так, например, часто приводят в пример современные зарубежные федерации: США насчитывает 50 субъектов федерации, Швейцария – 26, Индия – 25, Германия – 16, Канада – 10, Австрия – 9, Австралия – 6, а Бельгия – 3.

2) автономные округа не способны преодолеть экономическое отставание, а политика их властей пассивна.

Институт современного развития (ИНСОР) представил в апреле 2010 года доклад о результатах практики укрупнения регионов («Объединение регионов Российской Федерации: за и против»). Осуществленный институтом анализ показывает, что дальнейшие слияния регионов скорее губительны, чем полезны. Данный доклад вызвал неоднозначные отклики в прессе, в частности, критику со стороны Мартина Шаккума⁴ (председателя Комитета Государственной думы по строительству и земельным отношениям), а также со стороны политолога Виталия Иванова. Критический взгляд М. Шаккума основывается на том, что данные об изменении (до и в ближайшие годы после объединения) валового регионального продукта, доходов бюджета, уровня безработицы и объемов жилищного строительства, не являются доказательными в связи с тем, что регионы, как системы, инерционны и не могут показать экономического роста, тем более в условиях кризиса. Критика же В. Иванова базируется на том, что ИНСОП «не интересуют в данном случае проблемы взаимоотношений конкретных регионов, их интересует только возможность использовать эту тему для дискредитации Владимира Путина»⁵.

Осуществление укрупнения регионов столкнулось с рядом сложностей. Так, к примеру, встал вопрос о том, как смягчить последствия перехода к управлению новыми субъектами РФ. Например, в Пермском крае было предусмотрено создание Министерства по делам Коми-Пермяцкого округа, которое занимается развитием территории. Данное Министерство утвердило проект «Развитие Коми-Пермяцкого округа», утвержденный приказом от 26.03.2009 № 50–02–51, в котором озвучены следующие задачи⁶ для достижения выбранных целей:

- создание условий для экономического и социального развития округа, повышение уровня жизни населения округа;
- содействие реализации на территории округа федеральных и краевых целевых программ;
- координация взаимодействия органов государственной власти Пермского края с органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории округа.

Министерство по делам Коми-Пермяцкого округа занимается созданием и реализацией ряда других проектов. Например, в целях стимулирования социально-экономической активности молодежи, проживающей на территории Коми-Пермяцкого округа Пермского края был создан проект «Парма-территория успеха», утвержденный приказом от 30.01.2009 № 50–06–5. В рамках этого проекта был проведен окружной конкурс молодежных проектов «Продвижение» в период с 25 марта 2009 года по 26 мая 2009 года. Также были проведены: а) XXVI Международная студенческая конференция по финно-угроведению IFUSCO-2010; б) первый краевой фестиваль финно-угорских культур «Чудный карнавал»; в) конкурс эскизов по созданию визуального образа бренда «Парма – территория новых возможностей», который прошел в рамках реализации направления «Достойной территории – достойный имидж»; г) окружная акция «Надежда Пармы» для поддержки творческой, социальной, экономической,

⁴ Шаккум М. Сохраняя, реформировать! // Российская газета – Федеральный выпуск № 5178 (99) от 11 мая 2010 г.

⁵ Иванов В. Комментарий от 12 мая 2010 г. на www.eg.ru

⁶ См. паспорт проекта «Развитие Коми-Пермяцкого округа», утвержденный приказом от 26.03.2009 № 50-02-51.

гражданской активности детей и молодежи; д) окружная акция «С Днем родного языка!», в рамках которой прошли творческие встречи в школах⁷.

Существует и ряд других проблем, возникших в результате укрупнения регионов. Так, возникает после объединения неопределенность в понимании особого статуса территории, бывшей ранее автономным округом. Возникает вопрос о предоставлении или нет особых льгот, о целевом финансировании развития территории. Кроме того, неопределенность возникает и для обывателей. Например, до сих пор функционирует официальный сайт Коми-Пермяцкого АО (www.komipermyatskii.ao.ru) параллельно с официальным сайтом Коми-пермяцкого округа (www.okrug.perm.ru).

Эвенкийский автономный округ и Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ получили статус муниципальных районов на территории Красноярского края. Они имеют собственные официальные Интернет-сайты: www.evenkya.ru и www.taimyr24.ru, соответственно. Согласно статье 15. Устава Иркутской области Усть-Ордынский Бурятский округ вошел в состав Иркутской области как административно-территориальная единица с особым статусом, который устанавливался в целях:

- обеспечения сохранения и развития национальной самобытности народов, традиционно проживающих на территории Усть-Ордынского Бурятского округа;
- гармонизации социально-экономического развития Усть-Ордынского Бурятского округа и остальной части территории Иркутской области;
- эффективного осуществления государственной власти Иркутской области на территории Усть-Ордынского Бурятского округа.

Возникают и другие проблемы. Например, проблемы своевременной реорганизации и оптимизации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в новом субъекте РФ, а также преодоление разногласий между органами государственной власти. Так, в Забайкальском крае Министерство территориального развития Забайкальского края занимается, в том числе, и вопросами развития Агинский Бурятский округ, образованного 01.03.2008 г.

Образование нового субъекта Федерации в результате укрупнения регионов ставит вопрос о формировании новой территориальной идентичности. Самюэль Хантингтон определяет идентичность, как «самосознание индивида или группы. Она представляет собой продукт самоидентификации, понимания того, что вы или я обладаем особыми качествами, отличающими меня от вас и нас от них»⁸. Таким образом, в случае с территориальной идентичностью – это самосознание группы, проживающей на данной территории, ее понимание того, что она обладает особыми качествами, отличающими ее от других групп. Территориальная идентичность, в прочем, как и любая другая, определяет поведение человека. Замещение индивидуальной идентичности территориальной (в том понимании, которое представлено в данной статье), позволяет повлиять на поведение человека, подтолкнуть его к ущемлению своих интересов ради достижения интересов края или области. Фрэнсис Фукуяма пишет: «...нормальные индивидуально-экономические стимулы не могут заставить человека рисковать жизнью. Военные организации решают эту проблему не путем усиления индивидуального стимулирования, а через замещение индивидуальной идентичности групповой, которая навязывается через традиции, ритуалы и групповой опыт, призванный эмоционально сплотить солдат»⁹. Формирование территориальной идентичности, в таком случае, ведет к сплочению граждан, проживающих на территории нового объединенного субъекта РФ. Новая,

⁷ См.: www.minkpo.permkrai.ru

⁸ Хантингтон С. Кто мы?: Вызовы американской национальной идентичности / Пер. с англ. М.: АСТ: АСТ МОСКВА, 2008. С. 50.

⁹ Фукуяма Ф. Сильное государство / Пер. с англ. М.: АСТ: АСТ МОСКВА; Владимир: ВКТ, 2010. С. 114.

хорошо сформированная, территориальная идентичность сможет повлиять на экономическое поведение населения, а также на их удовлетворение от качества жизни на данной территории, которое может оказать выше фактического. Некоторые шаги предпринимаются в новообразованных субъектах РФ и в этом направлении. Так, например, в Красноярском крае в рамках программы «Социальное партнерство во имя развития» проводится конкурс на предоставление социальных грантов по номинациям, отражающим актуальные социально значимые проблемы населения Красноярского края. В частности, гранта «Красноярская идентичность»¹⁰.

В результате укрупнения регионов возникает проблема сохранения и развития культур коренных народ бывших автономных округов. Так, Таймырский (Долгано-Ненецкий) муниципальный район Красноярского края, также как и Корякский округ Камчатского края участвует в проекте «Доступ к локальным культурам посредством сетевой инновационной образовательной модели развития и поддержки культурного многообразия», который финансируется Европейским Союзом. Проект запущен 23 ноября 2008 г. продолжительностью – 48 месяцев. Заявитель данного проекта Новосибирский государственный университет (РФ). С помощью образовательных инноваций Новосибирского государственного университета предполагается усилить роль и расширить возможности региональных культурных агентов Сибири в распространении знаний о локальных культурах регионов в России и за рубежом.

Отдельно хочется отметить наличие проблемы мониторинга объединительного процесса. На данный момент нельзя сказать, пока, о наличии должного решения этой проблемы.

Несмотря на наличие проблем, которых еще требуется решить, хочется верить, что укрупненные территориальные единицы сократят и сбавят остроту вопросов в отношении государственного устройства РФ. Устранение административных барьеров между объединившимися территориями и формирование единого социального пространства должно упростить жителя пользование региональными объектами образования, культуры, здравоохранения; снизить административную нагрузку на бизнес, расширить внутренние кооперативные связи.

Список литературы:

1. *Жидких В.А.* Российский федерализм: эволюция, проблемы и перспективы развития. М.: Современная экономика и право, 2009.
2. *Иванов В.Н.* Социология федерализма. М.: ИСПИ РАН, 2004.
3. *Фукуяма Ф.* Сильное государство / Пер. с англ. М.: АСТ: АСТ МОСКВА; Владимир: ВКТ, 2010.
4. *Хантингтон С.* Кто мы?: Вызовы американской национальной идентичности / Пер. с англ. М.: АСТ: АСТ МОСКВА, 2008.

¹⁰ См. www.kras-grant.ru