

## Секция «10. Современное российское общество: политическое, социальное и культурное измерение»

### Проблемы укрупнения субъектов в Российской Федерации

*Голомазова Татьяна Валерьевна*

*Студент*

*Финансовый университет при Правительстве РФ, Юридический факультет,*

*Москва, Россия*

*E-mail: tana20\_94@bk.ru*

### ПРОБЛЕМА УКРУПНЕНИЯ СУБЪЕКТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Голомазова Т.В.**

Финансовый университет при Правительстве РФ,

г. Москва

Научный руководитель: доцент Осипов П.И.

Объединение регионов – это процесс укрупнения нескольких территориально смежных субъектов Федерации и формирование в результате этого других, более крупных регионов. При этом прежние субъекты теряют самостоятельный правовой статус. Идея объединения регионов, появившаяся в научных кругах, была использована федеральной властью, как часть «программы» восстановления управляемости страной в 2000-е годы. Данная идея имела исторические, экономические и политические предпосылки. Среди них:

- 1) необходимость выравнивания налоговой базы регионов и бюджетный федерализм
- 2) необходимость избавления от асимметрии правового статуса субъектов (наличие в составе Российской Федерации сложносоставных субъектов рассматривалось некоторыми учеными как асимметрия, угрожающая единству страны) и ликвидация части этнотерриториальных субъектов Российской Федерации
- 3) необходимость понижения административных преград экономического роста путем совмещения экономических и административных границ страны
- 4) идея возвращения к историческому принципу деления на исторические провинции, «земли»
- 5) проблема распределения управленческих функций, сосредоточенных у столичных городов, между всеми значимыми административными центрами
- 6) необходимость борьбы с коррупцией через уничтожение устойчивых региональных альянсов бизнеса и власти, сложившихся во время «ельцинской» системы в период противостояния президента и парламента в 1991-1993 годах, «когда в обмен на политическую лояльность и нужные результаты на федеральных выборах центр был готов закрывать глаза на нарушения в регионах федеральных законов и откровенное самоуправство региональных чиновников»[2].

С 2004 года начался активный процесс укрупнения регионов в России. Первым был принят Федеральный конституционный закон «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми - Пермского автономного округа». До начала данного процесса Российская Федерация состояла из 89 субъектов федерации. Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 года «О порядке принятия в Российскую Федерацию и

образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» определил принципы совершенствования государственно-территориального устройства страны 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]. 6 октября 2003 года, перед началом процесса объединения регионов, вступил в силу Федеральный закон, резко ограничивший бюджетную самостоятельность автономных округов, подготовил почву для укрупнения субъектов Российской Федерации. Также были проведены референдумы по вопросу о реализации проектов по объединению субъектов, которые пошли с достаточно высокой поддержкой и активностью населения.

В итоге было принято 8 Федеральных конституционных законов (2004–2007 гг.) и осуществлено 5 объединений субъектов РФ (Пермская область и Коми-Пермяцкий АО в Пермский край; Красноярский край, Долгано-Ненецкий АО и Эвенкийский АО в Красноярский край; Камчатская область и Корякский АО в Камчатский край; Иркутская область и Усть-Ордынский Бурятский АО; Читинская область и Агинский Бурятский АО в Забайкальский край).

На сегодняшний день тенденция к укрупнению регионов еще не закончена. Существуют такие субъекты Федерации, которые желали бы объединиться (например, Архангельская область и Ненецкий автономный округ), поэтому на данный момент актуальна проблема анализа тех положительных и отрицательных последствий, к которым привел «парад объединений» 2004 – 2007 годов.

В теории для эффективности объединения должно быть соблюдено два фундаментальных экономических принципа:

1) «материнские» территории должны обладать довольно высоким уровнем экономического развития, чтобы стать «локомотивами» развития, а региональные власти должны эффективно реализовать процессы интеграции и модернизации;

2) присоединяемые регионы не имеют возможности самостоятельно преодолеть экономическое отставание, а политика их властей пассивна.

Следуя данным принципам, по расчетам научно-исследовательской организации Совета по изучению производительных сил, совместно с Министерством экономического развития и торговли РФ и Российской академией наук, Россию можно поделить всего лишь на 28 субъектов (или «губерний»).

До 2012 года политика укрупнения регионов, по нашему мнению, преследовала чисто управленческие цели усиления вертикали власти, так как с фактическим назначением высших должностных лиц субъектов Федерации Президентом РФ, была снижена инициативность самих субъектов по данному вопросу, а многие решения «навязывались» федеральным центром. Но почти для всех объединившихся регионов данная политика привела только к положительному эффекту: устранение искусственных границ тех территорий, которые обладают общей взаимосвязанной структурой экономики, социальной и производственной инфраструктурой и т.д., а также объединение регионов с многовековыми традициями совместного проживания и жизнедеятельности населения, наличием тесных исторических, культурных, социально-экономических связей. Таким образом, на данный момент объединение субъектов может стать эффективным инструментом решения национально-территориальных, социально-экономических

ких, социально-политических проблем отдельных субъектов Российской Федерации.

В апреле 2010 года был представлен доклад Института современного развития (ИНСОР) о результатах процесса слияния регионов («Объединение регионов Российской Федерации: за и против»). В данном докладе утверждается, что дальнейшие объединения субъектов больше губительны, чем полезны. Пресса на данный доклад отреагировала достаточно неоднозначными откликами. В частности, была высказана критика со стороны Мартина Шаккума[4] (председателя одного из Комитетов Государственной думы), который считает, что нельзя принимать за доказательные данные об изменении различных экономических показателей (уровень безработицы, валовый региональный продукт и т.д.), полученные в ближайшие годы после объединения, потому что регионы сами по себе инерционные системы, и не могут в такие сроки показать экономического роста, а, следовательно, такая оценка не объективна.

В докладе ИНСОП отмечается, что осуществление укрупнения регионов столкнулось с рядом сложностей:

а) необходимость сглаживания последствий перехода к управлению новыми субъектами РФ;

б) нечеткость в понимании особого, другого статуса территории, которая раньше была автономным округом;

в) вопрос об особом целевом финансировании новообразованного субъекта для его развития, о введении особых льгот;

г) проблема формирования новой территориальной идентичности. По определению Самюэля Хантингтона идентичность – это «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»[5].

Таким образом, формирование территориальной идентичности необходимо для сплочения граждан, которые проживают на территории нового объединенного субъекта РФ. Если удастся сформировать территориальную идентичность, то это может повлиять на экономическое поведение населения, повышение качества жизни на данной территории. В этом направлении в новообразованных субъектах РФ уже предпринимаются некоторые шаги.

д) проблема сохранения и развития культур коренных народ бывших автономных округов;

е) проблема мониторинга объединительного процесса и другие проблемы.

Однако, проведенный в 2012 году в Забайкальском крае (бывшие Читинская область и Агинский Бурятский автономный округ) социологический опрос[3] показал, что население считает, что процесс укрупнения региона способствовал установлению социально-политической стабильности и оказал позитивное влияние на экономическую, социальную и политическую ситуацию. Также, по данным Росстата, каждый из объединенных субъектов с момента своего объединения поднялся на 1-3 позиции в рейтинге субъектов Российской Федерации по их внутреннему региональному продукту. Это свидетельствует о небольших, но довольно положительных тенденциях в развитии укрупненных регионов.

Таким образом, укрупнение можно определить не только как проявление административной и политически навязанной воли, но и как насущную потребность и добровольное волеизъявление населения, проживающего на этой территории. При соблюде-

нии двух базовых принципов при объединении субъектов Российской Федерации данная тенденция может положительно сказаться на избавлении от асимметрии в правовом статусе регионов, достижении экономической стабильности Российской Федерации и положительном влиянии на социально-политическую ситуацию в объединившемся субъекте. Также, несмотря на наличие проблем, которые еще требуют решения, укрупненные территориальные единицы в будущем должны сократить и сбавить остроту вопросов в отношении государственного устройства Российской Федерации.

### Литература

1. Жидких В.А. Российский федерализм: эволюция, проблемы и перспективы развития// Современная экономика и право. 2009. С. 172.
2. Кынев А. В. Недостижимая симметрия: об итогах «укрупнения» субъектов Российской Федерации// Неприкосновенный запас. 2010, №3(71). С.123-136
3. Чебыкина Н.Т. Управление процессом укрупнения субъектов Российской Федерации на примере Забайкальского края: социологический анализ: дис. . . . канд. соц. наук: 22.00.08/ Чебыкина Надежда Тихоновна. – Чита, 2012. – 217 с.
4. Шаккум М. Сохраняя, реформировать!// Российская газета. 2010. № 5178 (99). С.4
5. Хантингтон С. Кто мы?: Вызовы американской национальной идентичности /пер. с англ. А.Башкирова – М.: АСТ, 2008. 50 с.