

**О.О. Шибаева**

## **УКРУПНЕНИЕ РЕГИОНОВ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

Автор исследует процесс укрупнения регионов в России. Обозначены проблемы, возникшие после объединения субъектов Российской Федерации, отношение к объединению субъектов РФ и оценка результатов этих объединений. Рассматриваются сделанные шаги в новообразованных субъектах РФ на пути решения возникших после объединения проблем.

**Ключевые слова.** Укрупнение регионов, проблемы объединения, автономные округа, субъекты РФ, реформы.

Author investigates a process of regions' consolidation in Russia. Difficulties arisen after consolidation of the Constituent Members of the Russian Federation, an attitude to the consolidation and evaluation of consolidations' results are described. The article considers what has been done in the new formed Constituent Members to solve the difficulties arisen after the consolidation.

**Key words.** Consolidation of the regions, difficulties of the consolidation, autonomous areas, Constituent Members of the Russian Federation, reforms.

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 являются чрезвычайно актуальными вопросами на сегодняшний день. Отношение к объединению субъектов РФ и оценка результатов проведенных этих объединений далеко не однозначны. 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

---

*Шибаева Ольга Олеговна* — кандидат социологических наук, ассистент кафедры социологии управления факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, e-mail: o\_shibaeva@mail.ru

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 существовали в истории Российского государства достаточно давно. Современное укрупнение субъектов в составе Российской Федерации стало одним из направлений реформы государственного устройства. Указ Президента РФ от 28.07.2000 г. № 1403 «О размещении полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и сотрудников их аппаратов» стал частью реформы федеративных отношений. Образование семи федеральных округов было направлено в основном на нейтрализацию наиболее явных сепаратистских устремлений, а также координацию управленческих действий. Это чисто управленческое решение не повлекло административных изменений (не затронуло конституционного административно-территориального деления). Дополнительная бюрократизация властной вертикали в ряде случаев перекрывала позитивные последствия деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации. В то же время учреждение семи федеральных округов позволило собрать все федеральные органы власти в единую систему и стало формой укрепления вертикали государственной власти. Образование данных федеральных округов предшествовало процессу укрупнения регионов РФ в XXI в.

Укрупнение регионов в данной статье предлагается понимать как процесс объединения нескольких соседних, территориально смежных субъектов Российской Федерации и образование в результате этого новых, более крупных субъектов. При этом прежние субъекты РФ утрачивают самостоятельный юридический статус. Данный процесс укрупнения активно начался в 2004 г. с Федерального конституционного закона от 25.03.2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» (одобрен СФ ФС РФ 24.03.2004 г.). До укрупнения Российская Федерация включала 89 субъектов: 21 республику, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), 1 автономную область, 10 автономных округов. В свою очередь субъекты Российской 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 г. № 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 присоединение новых территорий на основе международного договора. Это сделало возможным изменение территориальной структуры РФ «посредством объединения (укрупнение) субъектов Российской Федерации, а не их дробления»<sup>1</sup>. Почву для укрупнения подготовил также Федеральный закон от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 16.09.2003 г.), 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) было осуществлено 5 объединений субъектов РФ:

- Коми-Пермяцкий автономный округ (АО) был объединен с Пермской областью в Пермский край;
- Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО и Эвенкийский АО слились в единый Красноярский край;
- Корякский АО был объединен 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 выделились из состава областей и краев в 1993 г., «за время “раздельного” существования... так и не смогли стать экономически самодостаточными»<sup>2</sup>. Если принять во внимание довольно-таки популярное в то время мнение, что число субъектов РФ слишком велико<sup>3</sup>, что 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) долж-

---

<sup>1</sup> Жидких В.А. Российский федерализм: эволюция, проблемы и перспективы развития. М., 2009. С. 172.

<sup>2</sup> Там же. С.175.

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

ны стать «локомотивами» развития АО, так как большинство округов невелико по численности населения и экономически слабо развито. В.А. Жидких в своей монографии пишет, что большинство автономных округов было отнесено 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) если «материнские» территории способны быть «локомотивами» развития (уровень их экономического развития значительно выше), а региональные власти при этом способны реализовать эффективную модель интеграции и модернизации;

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

Институт современного развития (ИНСОР) представил в апреле 2010 г. доклад о результатах практики укрупнения регионов «Объединение регионов Российской Федерации: за и против». Осуществленный анализ показывает, что дальнейшие слияния регионов скорее губительны, чем полезны. Данный доклад вызвал неоднозначные отклики в прессе, в частности критику со стороны М. Шакума<sup>4</sup> (председателя Комитета Государственной Думы по строительству и земельным отношениям), а также политолога В. Иванова. Критический взгляд М. Шакума 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 со стороны В. Иванова базируется на том, что ИНСОР не интересуется в данном случае проблемы взаимоотношений конкретных регионов, их интересует только возможность использовать эту тему для дискредитации Владимира Путина.

Осуществление укрупнения регионов столкнулось с рядом сложностей. Так, к примеру, встал вопрос, как смягчить последствия перехода к управлению новыми субъектами РФ. Например, в Пермском крае было создано Министерство по делам Коми-Пермяцкого округа, которое занимается развитием территории. Данное Министерство утвердило проект «Развитие Коми-Пермяцкого округа», утвержденный приказом от 26.03.2009 г. № 50-02-51, в котором озвучены следующие задачи<sup>5</sup> для достижения выбранных целей:

- создание условий для экономического и социального развития округа, повышение уровня жизни населения округа;

---

<sup>4</sup> См.: Шакум М. Сохраняя, реформировать! // Российская газета. Федеральный выпуск. 2010. 11 мая. № 5178 (99).

<sup>5</sup> Паспорт проекта «Развитие Коми-Пермяцкого округа», утвержденный приказом Министерства по делам Коми-Пермяцкого округа от 26. 03. 2009 г. № 50-02-51.

- 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 г. № 50-06-5. В рамках этого проекта был проведен окружной конкурс молодежных проектов «Продвижение» в период с 25 марта по 26 мая 2009 г. 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, гражданской активности детей и молодежи; д) окружная акция «С Днем родного языка!», в рамках которой прошли творческие встречи в школах<sup>6</sup>.

Существует и ряд других проблем, возникших в результате укрупнения регионов. Так, возникает после объединения неопределенность в понимании особого статуса территории, бывшей ранее автономным округом. Возникают вопросы о предоставлении или непредоставлении 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.komipermyatskiiao.ru](http://www.komipermyatskiiao.ru)) параллельно с официальным сайтом Коми-Пермяцкого округа ([www.okrug.perm.ru](http://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](http://www.evenkya.ru) и [www.taimyr24.ru](http://www.taimyr24.ru), соответственно. Согласно Ст. 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;

---

<sup>6</sup> [www.minkpo.permkrai.ru](http://www.minkpo.permkrai.ru)

- гармонизации социально-экономического развития Усть-Ордынского Бурятского округа и территории Иркутской области;
- эффективного осуществления государственной власти Иркутской области на территории Усть-Ордынского Бурятского округа.

Возникают и другие проблемы, например своевременной реорганизации и оптимизации деятельности территориальных органов и федеральных органов исполнительной власти в новом субъекте РФ, а также преодоления разногласий между органами государственной власти. Так, в Забайкальском крае Министерство территориального развития Забайкальского края занимается и вопросами развития Агинского Бурятского округа, образованного 01.03.2008 г.

Образование нового субъекта Российской Федерации в результате укрупнения регионов ставит вопрос о формировании новой территориальной идентичности. С. 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»<sup>7</sup>. 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, 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. Ф. 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»<sup>8</sup>. Формирование территориальной идентичности в таком случае ведет к сплочению граждан, проживающих на территории нового объединенного субъекта РФ. Новая хорошо сформированная территориальная идентичность сможет повлиять на экономическое поведение населения, а также на его удовлетворение качеством жизни на данной территории. В новообразованных субъектах РФ предпринимаются в этом направлении некоторые шаги. Так, например, в Красноярском крае в рамках программы «Социальное партнерство во имя развития» проводится конкурс на предоставление социальных грантов по номинациям, отражающим актуальные

---

<sup>7</sup> Хантингтон С. Кто мы? Вызовы американской национальной идентичности. М., 2008. С. 50.

<sup>8</sup> Фукуяма Ф. Сильное государство. М.; Владимир, 2010. С. 114.

социально значимые проблемы населения Красноярского края, в частности гранта «Красноярская идентичность»<sup>9</sup>.

В результате укрупнения регионов возникает проблема сохранения и развития культуры коренных народов бывших автономных округов. Так, Таймырский (Долгано-Ненецкий) муниципальный район Красноярского края, так же 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 продолжительностью 48 месяцев запущен 23 ноября 2008 г. Заявитель данного проекта – Новосибирский государственный университет. 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 следует отметить наличие проблемы мониторинга объединительного процесса. На данный момент нельзя сказать о наличии должного решения этой проблемы.

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

### **Список литературы**

*Жидких В.А.* Российский федерализм: эволюция, проблемы и перспективы развития. М., 2009.

*Иванов В.Н.* Социология федерализма. М., 2004.

*Фукуяма Ф.* Сильное государство. М.; Владимир, 2010.

*Хантингтон С.* Кто мы? Вызовы американской национальной идентичности. М., 2008.

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

---

<sup>9</sup> [www.kras-grant.ru](http://www.kras-grant.ru)