

УДК 33

DOI: 10.34670/AR.2022.86.69.001

## Подходы к определению целей укрупнения регионов

**Смирнова Ольга Олеговна**

Кандидат экономических наук,  
старший научный сотрудник,  
Институт экономики РАН,

117218, Российская Федерация, Москва, Нахимовский проспект, 32;  
e-mail: Smirnovaolga1978@mail.ru

### Аннотация

В процессе укрупнения на уровне субъектов Федерации все более становится распространенным мнение о том, что дальнейшие процессы могут осуществляться на основании инициативы регионов. Данному процессу противоречат формирование и развитие регионального самосознания, представлений о том, что каждый регион представляет особую ценность для страны в целом. Предлагается сформировать критерии регионов, проведение объединения которых необходимо. К ним могут относиться такие показатели, как долгосрочное отсутствие перспектив превращения региона в «донора», которое определяется объективными экономическими причинами, а не низкой эффективностью деятельности региональной власти. Поэтому перспективы развития процесса укрупнения административно-территориального деления на уровне регионов представляются завершенными. В том числе неочевидны перспективы слияния автономных округов, входящих в состав субъектов Федерации.

### Для цитирования в научных исследованиях

Смирнова О.О. Подходы к определению целей укрупнения регионов // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2022. Том 12. № 10А. С. 382-388. DOI: 10.34670/AR.2022.86.69.001

### Ключевые слова

Укрупнение регионов, федерализм, государственное управление, модель федерализма, социально-экономическое развитие.

## Введение

В современных исследованиях существование автономных округов, как элемента российской модели федерализма, допускало возможность учитывать интересы как коренного, так и приезжего населения. При этом автономные округа могли даже входить в состав других субъектов или быть независимыми. В 90-х годах прошлого века осуществлялся поиск моделей федерализма, которые позволяли найти баланс в распределении полномочий между федеральным центром и автономными округами.

В условиях автономных округов возможности регионов быть независимыми от дотаций из федерального бюджета были существенно ограничены. Значимым ограничением в поиске модели, по мнению авторов, являлся подход к делению всех субъектов Российской Федерации на доноров и реципиентов. Меры пространственного развития экономики были направлены на то, чтобы количество первых постоянно увеличивалось, а вторых – сокращалось. В качестве инструмента пространственного развития было реализовано реформирование административно-пространственного деления – объединение шести автономных округов с соседними регионами, предположительно, с более высоким уровнем экономического развития.

На сегодняшний день трансформировались инструменты, применяемые для пространственного развития в аспекте бюджетных взаимоотношений федерального центра и регионов. Наблюдается обратный процесс – повышение регионов-доноров не является признаком пространственного развития. Их количество сократилось за последние 10 лет с 37 в 2011 году до 23 в 2021 году (в 2020 – 13). При этом даже те регионы, которые могут сами покрыть свои расходы, получают значительные межбюджетные трансферты.

По отношению к таким субъектам Федерации, как автономные округа, остаются нерешенными следующие вопросы:

- какие цели были установлены для проведения административно-территориальной реформы по укрупнению регионов за счет объединения шести автономных округов с соседними областями и были ли они достигнуты;
- каким образом осуществляется взаимодействие автономного округа и области, в которой он входит, в части установления и реализации целей пространственного развития в условиях трансформации подходов к межбюджетным отношениям;
- влияет ли статус самостоятельного субъекта на выбор и реализацию инструментов пространственного стратегического развития субъекта.

## Основное содержание

В начале 21 века в России произошел процесс административного объединения регионов в отношении сложносоставных субъектов, в результате которого количество субъектов сократилось с 89 до 83.

Совершенствования федеративного устройства, в том числе планы по реформированию с образованием крупных субъектов одинакового статуса, обсуждались учеными и политиками до принятия этого решения и было представлено несколько точек зрения.

Ученые и политики указывали, что среди проблем федерализма в начале 21 века существовало нарушение принципов «экономического районирования» административного деления Российской Федерации.

В качестве причин разработки планов укрупнения назывались такие:

- как необходимость снижения неравенства экономического развития с целью усиления политической стабильности,
- необходимость укрепления положения федеральной власти в регионах, а также различные темпы экономического развития регионов.

Наиболее распространенным подходом, предложенным в работе А.А. Адамеску, А.Г. Гранберг, В.В. Кистанов, П.Е. Семенова, и меньшим обоснованием в своей политической программе предлагал кандидат в президенты В.В. Жириновский, должно было произойти постепенное сокращение количества субъектов, в том числе с «национальным» составом. А также выделение 10-12 макрорегионов и передача им все большего количества полномочий исполнительной власти. Это только один из сценариев решения данной проблемы.

В этом подходе указывалось на такой недостаток, как сведение государственно-политического устройства к модели «предприятия» с соответствующими «подразделениями». Данные концепции были раскритикованы и за отсутствие учета этнических и культурологических особенностей субъектов.

Создание проекта, предложенного исследователями Союза по изучению производительных сил (СОПС), трехуровневого федеративного устройства, где полномочия региональной власти были распределены на макро- и мезоуровни, на первом из которых территории объединяются в 7 федеральных округов и 28 губерний. Существовали и менее «радикальные» концепции сокращения количества субъектов до 40-50 за счет слияния субъектов-доноров и субъектов-реципиентов, за исключением «национальных» субъектов.

Однако данные планы на всей территории не были рассмотрены на уровне законопроектов, в процессе объединения были задействованы только автономные округа и граничащие с ними области: Пермская область с Коми-Пермяцким АО (2005 г.); Иркутская область с Усть-Ордынский Бурятским АО (2008 г.); Красноярский край с Таймырским и Эвенкийским округами (2007 г.); Читинская область с Агинским Бурятским АО (2008 г.); Камчатская область с Корякским АО (2007 г.).

Вопросы социально-экономического развития областей и автономных округов до объединения были интегрированы. Участвующие в объединении автономные округа принимали ряд решений совместно, в том числе на их территорию распространялось законодательство областей в части выборных процедур исполнительной и законодательной власти.

Регионы, к которым были присоединены автономные округа, в десятки раз превышали их по количеству населения, а Таймырский, Корякский и Эвенкийский автономные округа были субъектами РФ с минимальным количеством населения. В результате процесса объединения утратили самостоятельный статус субъекты, население которых в сумме составляло 464 тыс. человек по данным 2000 года, или около 3,17% всего населения России.

Предполагалось, что в результате объединения улучшится уровень жизни населения и экономические показатели территорий. Данный аргумент был использован и в процессе агитации перед проведением голосования в регионах. Целями объединения, согласно положениям соответствующих федеральных конституционных законов, были определены ускорение социально экономического развития и повышение уровня жизни населения.

Согласно мнения ряда экспертов причиной данного процесса являлись более высокие темпы развития областей, с которыми происходило слияние автономных территорий, а также отсутствие возможности решения проблем социально-экономического развития в автономном округе. Однако особенностью объединяемых субъектов было то, что их уровень социально-экономического развития различался, и в некоторых случаях, превышал уровень

«материнского» региона. В научных обсуждениях также высказывались экспертные мнения, что задачей объединения, в частности, являлась оптимизация расходов бюджетных средств на государственное управление.

В конце 20 и начале 21 века в некоторых автономных округах большими темпами происходило уменьшение населения, по сравнению с «материнским» регионом, особенно в отношении Таймырского, Эвенкийского и Корякского автономных округов.

На момент объединения были предпосылки к достижению целей, определенных в соответствующем конституционном законе. По данным Росстата, социально-экономическое развитие Пермской области и Коми-Пермяцкого АО существенно различалось. Уровень заработной платы по всему кругу предприятий в «материнском регионе» с 1998 по 2004 год в два раза превышал данный уровень в автономной округе.

Объединение некоторых регионов не может быть однозначно определено как слияние автономного округа-реципиента и региона-донора в условиях, когда регион принципиально не может достигнуть достаточного уровня экономического развития. Например при объединении Иркутской области и Усть-Ордынского АО, уровень дотаций в бюджете которого достигал 85%. При этом Иркутская область относилась к регионам-донорам в 1993-1994 годах, 1996, 2011 году и является им в последние годы.

При объединении Читинской области с Агинским Бурятским АО сложилась аналогичная ситуация. Показатель соотношения среднедушевых доходов населения с величиной прожиточного минимума в автономном округе был даже выше, чем в Забайкальском крае. Эти регионы не входили в состав доноров, уровень заработной платы различался в два раза.

При объединении Красноярской области и Таймырского и Эвенкийского автономных округов ситуация была противоречивой, так как перспективы развития данных регионов были неравнозначны. Красноярский край входил в перечень регионов-доноров с 1993 года по 2004 год и далее с 2011 года. Таймырский и Эвенкийский автономные округа входили в перечень регионов-доноров в 2005-2006 годы.

Однако возможности экономического развития Красноярского края определялись как подверженные высокому риску из-за узкой отраслевой специализации. В то же время перспективы экономического развития автономных округов оценивались высоко из-за значительных запасов природных ресурсов, освоение которых ограничивало только отсутствие инфраструктуры их добычи.

На момент объединения все субъекты были регионами-донорами и имели сопоставимый уровень доходов, несмотря на дифференциацию в уровне заработной платы. А уровень соотношения среднедушевых денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума был сопоставим на уровне 210-230%.

При объединении Камчатской области с Корякском АО была аналогичная ситуация. По состоянию на конец 20 века Камчатская область входила в состав регионов-доноров, уровень соотношения среднедушевых денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума был на уровне 220% на момент объединения. В этих регионах сопоставительно одинаковый уровень заработной платы.

В большинстве случаев объединялись регионы с сопоставимыми уровнями социально-экономических показателей. Объективные экономические обоснования были только при объединении Пермской области с Коми-Пермяцким АО, когда объединились регионы с различным уровнем экономического развития.

Согласно данным отчета Пермьстата, цель, определенная в ст. 2 Федерального

конституционного закона от 25.03.2004 № 1-ФКЗ (ред. от 12.04.2006) «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа», не была достигнута. Средний уровень заработной платы отличался в два раза, после объединения – в 1,5 раза, существенно ниже были темпы строительства жилья, в два раза менее – обеспеченность врачами, а население сокращалось большими темпами и за 10 лет снизилось на 16,2%. На основании социально-экономических показателей, так изменилась ситуация после объединения Пермской области с Коми-Пермяцким АО.

Также можно сказать о том, что не увеличилась эффективность государственного управления, положительных изменений от самого процесса не было. Причину этого связывают с отсутствием методологии проведения реформ административного деления, недостаточным уровнем компетентности при принятии решений. По отношению к другим регионам в научной литературе с 2010 года делаются выводы об отсутствии эффективности во всех случаях слияния автономных округов, так как предполагается, что иные результаты, кроме «усиления вертикали власти», не были достигнуты.

### Заключение

Является распространенным мнение о том, что в процессе укрупнения на уровне субъектов Федерации все более становится распространенным мнение о том, что дальнейшие процессы могут осуществляться на основании инициативы регионов. Данному процессу противоречат формирование и развитие регионального самосознания, представлений о том, что каждый регион представляет особую ценность для страны в целом.

Предлагается сформировать критерии регионов, проведение объединения которых необходимо. К ним могут относиться такие показатели, как долгосрочное отсутствие перспектив превращения региона в «донора», которое определяется объективными экономическими причинами, а не низкой эффективностью деятельности региональной власти.

Поэтому перспективы развития процесса укрупнения административно-территориального деления на уровне регионов представляются завершенными. В том числе неочевидны перспективы слияния автономных округов, входящих в состав субъектов Федерации.

### Библиография

1. Адамеску А.А., Гранберг А.Г., Кистанов В.В., Семенов П.Е. Государственно-территориальное устройство России (экономические и правовые основы) / под ред. Гранберг А.Г., Кистанов В.В. М.: ДеКА. 2003. - 448.
2. Бахлов И.В. От империи к федерации: историко-политологический анализ трансформации имперских систем в федеративные. : дис. ... д-ра полит. наук. М.: МГУ. 2005. 436 с.
3. Дамдинов Б.Д. К вопросу об особом статусе автономных округов в объединенных «сложносоставных» субъектах Российской Федерации: проблемы теории // Сибирский юридический вестник. 2006. № 1. С. 25-29.
4. Иновьев А.В. Концепция радикальной реформы федеративного устройства России // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2002. № 6 (245). С. 124–128.
5. Лебедева Е.Б. Опыт объединения субъектов в РФ: проблемы и предварительные итоги // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2012. № 1.
6. Лексин И.В. О некоторых методологических проблемах конституционно-правовых исследований территориального устройства государства // Вестник Московского университета. 2013. № 5. С. 69-86.
7. Малый А.Ф. Об особенностях конституционно-правового статуса автономных округов // Правовая политика и правовая жизнь. 2012. № 3. С. 82-89.
8. Степанченко В.И. Краткие этапы становления Ямало-Ненецкого автономного округа как субъекта Российской Федерации

- Федерации и некоторые суждения о перспективах его развития // Юридическая наука. 2012. №3. С. 24-28.
9. Ушаков Е.А. Влияние процессов укрупнения субъектов Российской Федерации на уровень жизни населения бывших автономных округов // Региональные исследования. 2013. № 3. С. 95-100.
10. Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21.12.2021 №414-ФЗ [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_404070/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/).

## Approaches to defining the goals of regional enlargement

**Ol'ga O. Smirnova**

PhD in Economics, Senior Researcher,  
Institute of Economics RAS,  
117218, Russian Federation, Moscow, Nakhimovsky Prospekt, 32  
e-mail: Smirnovaolga1978@mail.ru

### Abstract

In the process of consolidation at the level of the constituent entities of the Federation, it is becoming increasingly common that further processes can be carried out on the basis of the initiative of the regions. This process is contradicted by the formation and development of regional self-awareness, the idea that each region is of particular value to the country as a whole. It is proposed to form criteria for regions whose unification is necessary. These may include such indicators as the long-term lack of prospects for turning the region into a "donor", which is determined by objective economic reasons, and not by the low efficiency of the regional authorities. Therefore, the prospects for the development of the process of consolidation of administrative-territorial division at the regional level seem to be completed. In particular, the prospects for the merger of autonomous districts that are part of the subjects of the Federation are not obvious.

### For citation

Smirnova O.O. (2022) Approaches to defining the goals of regional enlargement [Podkhody k opredeleniyu tselei ukрупneniya regionov]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 12 (10A), pp. 382-388. DOI: 10.34670/AR.2022.86.69.001

### Keywords

Consolidation of regions, federalism, public administration, model of federalism, socio-economic development

## References

1. Adamescu A.A., Granberg A.G., Kistanov V.V., Semenov P.E. The state-territorial structure of Russia (economic and legal foundations) / ed. Granberg A.G., Kistanov V.V. M.: DeKA. 2003. - 448.
2. Bakhlov I.V. From Empire to Federation: historical and political analysis of the transformation of imperial systems into federal ones. : dis. ...Dr. Polit. M.: Moscow State University. 2005. 436 p.
3. Daminov B.D. On the question of the special status of autonomous districts in the united "composite" subjects of the Russian Federation: problems of theory // Siberian Legal Bulletin. 2006. No. 1. pp. 25-29.
4. inoviev A.V. The concept of radical reform of the federal structure of Russia // Izvestia of higher educational institutions. Jurisprudence. 2002. No. 6 (245). pp. 124-128.
5. Lebedeva E.B. The experience of unification of subjects in the Russian Federation: problems and preliminary results // Bulletin of the Adygea State University. Series 1: Regional Studies: philosophy, history, Sociology, law, political

- science, cultural studies. 2012. № 1.
6. Leksin I.V. On some methodological problems of constitutional and legal studies of the territorial structure of the state // Bulletin of the Moscow University. 2013. No. 5. pp. 69-86.
  7. Maly A.F. On the peculiarities of the constitutional and legal status of autonomous districts // Legal policy and legal life. 2012. No. 3. pp. 82-89.
  8. Stepanchenko V.I. Brief stages of formation of the Yamalo-Nenets Autonomous Okrug as a subject of the Russian Federation and some judgments about the prospects of its development // Legal Science. 2012. No.3. pp. 24-28.
  9. Ushakov E.A. The influence of the processes of enlargement of the subjects of the Russian Federation on the standard of living of the population of the former autonomous districts // Regional studies. 2013. No. 3. pp. 95-100.
  10. Federal Law "On the General Principles of the Organization of Public Power in the Subjects of the Russian Federation" dated 21.12.2021 No. 414-FZ [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_404070/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/).