

УДК 321.013

DOI: 10.34670/AR.2022.35.43.009

## Асимметрия территориальной системы как предпосылка объединения регионов в процессе развития российского федерализма

**Давыдов Дмитрий Владимирович**

Старший научный сотрудник  
отдела мониторинга социальных процессов,  
Научный центр социально-экономического мониторинга,  
430005, Российская Федерация, Саранск, ул. Хмельницкого, 39а;  
e-mail: gumanitariy13@yandex.ru

### Аннотация

Статья посвящена рассмотрению одной из значимых причин изменения субъектного состава Российской Федерации в 2000-е годы – их многочисленности, сопровождающейся асимметрией территориальной системы. Количество российских регионов, разительно отличающихся друг от друга пространственной протяженностью, демографическим потенциалом, климатическими условиями, ресурсно-сырьевой базой, провоцировало значительные сложности при организации управленческих процессов. Автор приводит аргументы сторонников оптимизации субъектного состава федеративного государства. Среди них – низкая эффективность взаимодействия с большим количеством участников федеративного процесса, превышение оптимальной «нормы управляемости», проблема эффективного кадрового обеспечения системы управления регионом. Кроме того, в статье автор акцентирует внимание на позициях критиков идеи сокращения числа субъектов: в результате укрупнения субъектов федерации происходит снижение управляемости на внутрирегиональном уровне, повышается опасность возникновения сепаратистских тенденций и др. Асимметрия территориального устройства Российской Федерации является одной из предпосылок реформирования субъектного состава, путем укрупнения регионов. Выбор именно данного механизма для преодоления части вызовов, вставших перед российской государственностью, обусловлен их характером – стремление к нивелированию существенных различий, построению более однородного сообщества в субъекте федерации ведет именно к территориальным преобразованиям (последние могут осуществляться в виде объединения регионов, разукрупнения, передачи части территории от одного к другому и т.п.).

### Для цитирования в научных исследованиях

Давыдов Д.В. Асимметрия территориальной системы как предпосылка объединения регионов в процессе развития российского федерализма // Теории и проблемы политических исследований. 2022. Том 11. № 4А. С. 71-76. DOI: 10.34670/AR.2022.35.43.009

### Ключевые слова

Укрупнение регионов, реформирование федерализма, региональные контрасты, субъекты Российской Федерации, политика.

## Введение

В начале XXI века российская федеративная система, в значительной степени сформировавшаяся в результате трансформации элементов советского федерализма на фоне радикальных политических перемен 1990-х годов, столкнулась с необходимостью серьезного реформирования. Среди требовавших неотложного решения задач выделялись несбалансированность законодательной базы федеративных отношений, многосубъектность Российской Федерации на фоне значительной несоразмерности масштабов и потенциалов территорий регионов, финансово-бюджетных возможностей и ситуации в сфере социального развития и др.

Одним из этапов федеративного переустройства стал процесс объединения российских регионов – в период с 2003 по 2008 гг. он охватил 11 субъектов Российской Федерации. Всего было реализовано 5 объединительных проектов, в результате чего на карте Российской Федерации появились новые регионы, а общее число субъектов сократилось с 89 до 83 (Пермская область и Коми-Пермяцкий АО образовали Пермский край; Красноярский край, Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Эвенкийский АО – Красноярский край; Камчатская область и Корякский АО – Камчатский край; Иркутская область и Усть-Ордынский Бурятский АО – Иркутскую область; Читинская область и Агинский Бурятский АО – Забайкальский край).

Фундаментальной причиной объединительного процесса стала необходимость совершенствования системы федеративных отношений. В то же время конкретные предпосылки вариативны и по настоящее время являются предметом научных дискуссий. Среди них – чрезмерная политико-правовая асимметрия российского федерализма, экономическое неравенство и частая экономическая несостоятельность регионов, усиление централизации в рамках политики выстраивания вертикали власти, стремление ослабить влияние национальных элит и этнократий. Одна из значимых причин, на наш взгляд – асимметрия территориальной системы России на фоне избыточного количества субъектов федерации, провоцирующая сложности в управленческом процессе.

## Основная часть

Россия является федеративным государством с самым большим числом субъектов федерации, часто резко контрастирующих друг с другом. Сильно разнятся территориальные масштабы субъектов (разницы в занимаемых площадях достигают двухпорядковых значений). Широтная протяженность в 9 часовых поясах определяет невозможность взаимодействовать с федеральным центром в течение обычных часов рабочего дня. Отличается демографический потенциал регионов (важнейшая основа политического веса и влияния), вариативным является хозяйственное пространство. Очевидным недостатком подобной ситуации является сложность и низкая эффективность взаимодействия с таким большим количеством участников федеративного процесса с экономической и управленческой точек зрения. Нередко озвучивается мнение, что пробуксовка реформ в нашей стране в 1990-е годы не в последнюю очередь была связана именно с избыточным количеством регионов, в следствии чего наблюдалась высокая степень диффузии властного воздействия на территории [Орлинская, 2011, 122].

Исходя из «типовой нормы управляемости», оптимальное количество процессов / объектов / исполнителей, которыми может управлять одна управляющая структура не должно превышать

7-9 (избыточное количество ведет к ослаблению контроля за их деятельностью). Кроме того, чем сложнее и разнообразнее управляемые объекты (а многообразие российских регионов не исчерпывается их пространственными и демографическими различиями – насчитывается 6 типов субъектов федерации), тем меньше норма управляемости ими. Соответственно, с этой точки зрения федеративное государство с количеством регионов близким к 9 десяткам является малоэффективным механизмом управления.

Данная ситуация актуализирует и проблему кадрового обеспечения – формирование эффективных губернаторских команд в условиях многочисленности субъектов федерации является сложной административной задачей. Расширение числа субъектов федерации в 1990-е гг., включение в систему федеративного государства автономных округов привело к переориентации вертикальных управленческих связей новых субъектов на федеральные органы власти, следствием чего стало увеличение нагрузки на данные структуры, а также потенциальное снижение оперативности и качества принимаемых решений, привело к чрезмерному расширению административных структур. Таким образом, объединение субъектов федерации потенциально решает проблему дефицита региональных управленческих кадров, а также способно привести к сокращению чиновничьего аппарата.

Неудивительно, что уже в 1990-е гг. начались широкие дискуссии (с участием представителей разных наук, а также политических деятелей) о чрезмерности такого числа регионов первого порядка. Озвучивалось мнение, что современная территориально-организационная структура «архаична по своей раздробленности и бессистемности и не имеет аналогов в мире» [Лебедева, 2010, 61]. Лебедева Е.В. делает акцент не столько на избыточном количестве регионов первого порядка, сколько на их масштабе, отмечая тот факт, что они относительно небольшие – в среднем на один субъект федерации приходится менее 2 млн человек (тогда как, например, в штатах США и Бразилии жителей в разы больше), а его площадь составляет около 200 тыс. кв. км (в Бразилии более 300 тыс. кв. км). Представленная данным автором картина является обобщением, поскольку очевидно, что в структуре нашего государства (равно как и в зарубежных примерах) есть субъекты, не укладывающиеся в обозначенные рамки.

В совокупности обозначенные особенности приводят к сложности организации управленческих процессов поскольку региональное управление требует хорошего знания и понимания территории страны. Очевидным решением проблемы является сокращение числа регионов – это упрощает объект управления, уменьшает бюрократию в стране и оптимизирует сложную властную систему, обеспечивает эффективное управление, как из центра, так и на уровне региона. Несомненно, данные аргументы принимались в расчет при запуске объединительных процессов в середине 2000-х гг.

В то же время, представленный подход имеет крайне уязвимые для критики стороны. Например, как справедливо отмечает Я.Г. Ашихмина, часто не учитываются содержательные аспекты интеграции. Принцип «чем меньше, тем лучше» далеко не всегда оправдывает себя в должной мере [Ашихмина, 2010, 200]. В частности, очевидно, что большие территории хуже управляются – проблемы отдаленных окраин находятся не на виду у региональных властей, административные центры менее доступны для населения присоединенного субъекта федерации. В результате объединения регионов количество муниципальных образований в укрупненном субъекте становится избыточным, что снижает управляемость уже на новом уровне – внутрисубъектном.

Задачи, решаемые «упрощением объекта управления» вполне достижимы привлечением

эффективных управленцев, способных грамотно разобраться с проблемными ситуациями. К тому же мировой опыт не дает однозначного ответа на вопрос об оптимальном количестве субъектов федерации – оно в принципе может быть любым (равно как и пространственный масштаб территорий), состав конкретного федеративного государства обусловлен историческими особенностями развития, политическими, экономическими, правовыми критериями [Жидких, 2009, 25]. Количество субъектов зарубежных федераций находится в диапазоне от 2 (Сент-Китс и Невис) до 50 (США).

Следует отметить, что многие исследователи не видят серьезной проблемы в наличии большого числа субъектов федерации, считая, что, напротив, данная ситуация способствует большей стабильности федеративного государства. Например, по мнению Д. Элейзера шансы стать успешным федеративным государством намного выше у федераций, состоящих из большого числа субъектов, а не из нескольких [Elazar, 1987, 247]. Немногочисленные крупные субъекты, составляющие федерацию, могут начать тяготиться опекой федерального центра, развязать противостояние за влияние и ресурсы и, в конце концов, вполне могут осознать себя в виде самостоятельного дееспособного государства, что чревато распадом прежде единой страны. Данная угроза еще более возрастет в случае наличия у укрупненного субъекта внешних границ с соседними государствами. Вероятность того, что многочисленные небольшие субъекты федерации могут начать воспринимать себя в виде независимых образований и проявлять тенденции к сепаратизму находится на существенно более низком уровне. Кроме того, потенциальные конфликты по линии центр-регионы при наличии исключительно небольших субъектов федерации чреваты гораздо менее разрушительными последствиями.

Встречается и мнение, что постулат науки управления (о том, что управленческие решения перестают быть оптимальными при большом количестве управляемых единиц) не применим к сфере отношений федерации и ее субъектов, поскольку многие федеративные государства со значительным числом субъектов управляются вполне эффективно (например, США, Швейцария) [Чиркин, Васильева, Глигич-Золотарева, 2008, 5].

Примечательно, что в отдельные периоды развития отечественной государственности пространственная протяженность российских территорий и их немногочисленность воспринималась как проблема. Например, накануне административно-территориальной реформы Екатерины II «великая обширность» отдельных губерний подавалась в негативном ключе. Собственно, осознание данной проблемы запустило длительный процесс разукрупнения регионов [Бекетов, Федоров, Денисова, 2008, 17]. В результате количество территориальных единиц первого порядка практически утроилось (однако следует отметить, что часть новообразованных губерний / наместничеств возникли не в результате разделения существующих, а благодаря экспансивной внешней политике – разделов Речи Посполитой и успешных войн с Турцией). По схожим причинам крупные края, сформированные в СССР (Дальневосточный, Северо-Кавказский, Северный), просуществовали относительно недолго, и сетка административно-территориального деления вернулась к прежним пространственным параметрам.

## Заключение

Таким образом, асимметрия территориального устройства Российской Федерации является одной из предпосылок реформирования субъектного состава, путем укрупнения регионов. Выбор именно данного механизма для преодоления части вызовов, вставших перед российской

государственностью, обусловлен их характером – стремление к нивелированию существенных различий, построению более однородного сообщества в субъекте федерации ведет именно к территориальным преобразованиям (последние могут осуществляться в виде объединения регионов, разукрупнения, передачи части территории от одного к другому и т.п.). При этом многочисленность российских регионов имеет как положительные, так и отрицательные стороны и не является безапелляционным аргументом для территориальных преобразований.

### Библиография

1. Ашихмина Я.Г. Интеграционные проекты в современной России: виды и характеристики // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2010. № 10. С. 193-203.
2. Бекетов Н.В. и др. Пространственное разнообразие России: контуры региональной стратегии и факторы рационального развития // Региональная экономика: теория и практика. 2008. № 20. С. 26-37.
3. Жидких В.А. Объединение регионов в контексте федеральной реформы // Обозреватель. 2009. № 4 (231). С. 23-29.
4. Лебедева Е.В. Асимметрия и территориальное устройство как факторы, влияющие на стабильность государства // Страны-гиганты: проблемы территориальной стабильности. М., 2010. 218 с.
5. Орлинская О.М. К вопросу о необходимости совершенствования субъектного состава Российской Федерации // Среднерусский вестник общественных наук. 2011. № 1 (18). С. 121-124.
6. Чиркин В.Е. и др. Общие закономерности глобализации и субъекты Федерации // Государство и право. 2008. № 6. С. 5-14.
7. Elazar D.J. Exploring Federalism. University of Alabama Press, 1987. 335 p.
8. Bhusal T., Breen M. G. Federalism and local governance: Exploring multilingualism in local decision-making in Nepal // Regional & Federal Studies. – 2021. – С. 1-21.
9. Stewart F. L. Interjurisdictional Immunity, Federal Paramountcy, Co-operative Federalism, and the Disinterested Regulator: Exploring the Elements of Canadian Energy Federalism in the Grant Thornton Case // Banking & Finance Law Review. – 2018. – Т. 33.
10. South A. et al. Between Ceasefires and Federalism: Exploring Interim Arrangements in the Myanmar Peace Process // Yangon: Covenant Consult. – 2018.

### **Asymmetry of the territorial system as a prerequisite for the consolidation of regions in the development of Russian federalism**

**Dmitrii V. Davydov**

Senior Research Officer,  
Department of Social Processes Monitoring,  
Scientific Center for Socio-Economic Monitoring,  
430005, 39a, Khmel'nitskogo str., Saransk, Russian Federation;  
e-mail: gumanitariy13@yandex.ru

#### **Abstract**

The article is devoted to the consideration of one of the significant reasons for the change in the subject composition of the Russian Federation in the 2000s, their large number, accompanied by the asymmetry of the territorial system. The number of Russian regions, strikingly different from each other in terms of spatial extent, demographic potential, climatic conditions, resource and raw material base, provoked significant difficulties in organizing management processes. The author cites the arguments of supporters of optimizing the subject composition of the federal state. Among them are the low efficiency of interaction with a large number of participants in the federal process,

the excess of the optimal “controllability norm”, the problem of effective staffing of the regional management system. In addition, the author focuses on the positions of critics of the idea of reducing the number of subjects: as a result of the enlargement of the subjects of the federation, there is a decrease in manageability at the intraregional level, the risk of separatist tendencies increases, etc. The asymmetry of the territorial structure of the Russian Federation is one of the prerequisites for reforming the subject composition, by consolidation of regions. The choice of this particular mechanism to overcome some of the challenges faced by the Russian statehood is due to their nature, the desire to level significant differences, build a more homogeneous community in the subject of the federation leads precisely to territorial transformations.

### For citation

Davydov D.V. (2022) Asimetriya territorial'noi sistemy kak predposylka ob'edineniya regionov v protsesse razvitiya rossiiskogo federalizma [Asymmetry of the territorial system as a prerequisite for the consolidation of regions in the development of Russian federalism]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 11 (4A), pp. 71-76. DOI: 10.34670/AR.2022.35.43.009

### Keywords

Consolidation of regions, reform of federalism, regional contrasts, subjects of the Russian Federation, politics.

### References

1. Ashikhmina Ya.G. (2010) Integratsionnye proekty v sovremennoi Rossii: vidy i kharakteristiki [Integration projects in modern Russia: types and characteristics]. *Nauchnyi ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya Rossiiskoi akademii nauk* [Scientific yearbook of the Institute of Philosophy and Law of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences], 10, pp. 193-203.
2. Beketov N.V., Fedorov V.G., Denisova A.S. (2008) Prostranstvennoe raznoobrazie Rossii: kontury regional'noi strategii i faktory ratsional'nogo razvitiya [Territorial diversity of Russia: contours of regional strategy and factors of rational development]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika* [Regional economy: theory and practice], 20, pp. 26-37.
3. Chirkin V.E., Vasil'eva T.A., Gligich-Zolotareva M.V. (2008) Obschie zakonomernosti globalizatsii i sub'ekty Federatsii [General patterns of globalization and subjects of the Federation]. *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], 6, pp. 5-14.
4. Elazar D.J. (1987) *Exploring Federalism*. University of Alabama Press.
5. Lebedeva E.V. (2010) Asimetriya i territorial'noe ustroystvo kak faktory, vliyayushhie na stabil'nost' gosudarstva [Asymmetry and territorial structure as factors affecting the stability of the state]. In: *Strany-giganty: problemy territorial'noi stabil'nosti* [Giant countries: Problems of Territorial stability]. Moscow.
6. Orlinskaya O.M. (2011) K voprosu o neobkhodimosti sovershenstvovaniya sub'ektnogo sostava Rossiiskoi Federatsii [On the question of the need to improve the subject composition of the Russian Federation]. *Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk* [Central Russian Bulletin of Social Sciences], 1 (18), pp. 121-124.
7. Zhidkikh V.A. (2009) Ob'edinenie regionov v kontekste federal'noi reformy [Consolidation of regions in the context of federal reform]. *Obozrevatel'* [Observer], 4 (231), pp. 23-29.
8. Bhusal, T., & Breen, M. G. (2021). Federalism and local governance: Exploring multilingualism in local decision-making in Nepal. *Regional & Federal Studies*, 1-21.
9. Stewart, F. L. (2018). Interjurisdictional Immunity, Federal Paramountcy, Co-operative Federalism, and the Disinterested Regulator: Exploring the Elements of Canadian Energy Federalism in the Grant Thornton Case. *Banking & Finance Law Review*, 33.
10. South, A., Schroeder, T., Jolliffe, K., Non, M. K. C., Shine, S., Kempel, S., ... & Mu, N. W. S. (2018). Between Ceasefires and Federalism: Exploring Interim Arrangements in the Myanmar Peace Process. Yangon: Covenant Consult.