

УДК 332.122.5(470+571)

DOI: 10.34670/AR.2024.70.20.001

Укрупнение регионов как ответ на вызовы экономико-правовой асимметрии федеративной системы

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

В настоящей работе рассматриваются причины изменения структуры федеративного государства путем объединения уже существующих субъектов Российской Федерации. Представляется, что выбор данного пути совершенствования субъектного состава был обусловлен тем, что в ходе его реализации решался целый комплекс задач: сокращалось чрезмерное количество субъектов федерации, препятствующее оптимальному управлению государством, происходило некоторое упрощение управленческой системы; корректировалась асимметрия федеративного устройства страны, путем устранения правового неравенства (уменьшение количества сложносоставных регионов), оптимизации социально-экономических диспропорций между регионами; уменьшалось количество слаборазвитых субъектов федерации, существующих преимущественно за счет помощи из федерального центра. Автор описывает явление федеративной асимметрии, обусловленной особенностями правового положения автономных округов, акцентирует внимание на низком уровне социально-экономического развития присоединенных территорий, существование которых в виде самостоятельных субъектов во многом имело формальный характер.

Для цитирования в научных исследованиях

Давыдов Д.В. Укрупнение регионов как ответ на вызовы экономико-правовой асимметрии федеративной системы // Теории и проблемы политических исследований. 2023. Том 12. № 10А. С. 3-9. DOI: 10.34670/AR.2024.70.20.001

Ключевые слова

Реформирование федерализма, укрупнение регионов, асимметричный федерализм, субъекты Российской Федерации.

Введение

Особенности формирования отечественной федеративной системы привели к тому, что ее отличительными чертами стали многочисленность субъектов, статусное разнообразие (позволяющее говорить о неравноправии), неопределенность правового положения отдельных регионов (прежде всего, автономных округов), финансово-экономическая и политическая недееспособность части субъектов федерации. Поэтому неслучайно, что после стабилизации экономической и политической ситуации в стране идея реформирования структуры федеративной системы оказалась чрезвычайно популярной и получила практическое воплощение.

Конституционные нормы не препятствуют ни образованию новых субъектов федерации, ни сокращению их количества, напротив, предусматривают несколько путей изменения численности субъектов РФ – разделение существующего субъекта (хотя количество субъектов федерации часто характеризуется как чрезмерное, масштабы ряда сибирских и дальневосточных регионов делают этот сценарий реализуемым); прием в состав федерации нового субъекта с территорией, находящейся за пределами нынешних границ; слияние уже существующих субъектов федерации в один субъект. Именно последний путь был выбран в качестве механизма структурного переустройства – в период с 2003 по 2008 гг. процесс объединения охватил 11 субъектов Российской Федерации.

Влияние территориальной асимметрии на выбор в качестве средства решения существующих проблем в федеративном устройстве именно слияния уже существующих субъектов федерации в один субъект мы рассмотрели ранее [Давыдов, 2022]. В настоящем исследовании акцент сделан преимущественно на изучении элементов правовой и экономической асимметрии, способствовавших старту объединительного процесса.

Основная часть

Федеративную систему России с момента формирования отличает обилие разнородных субъектов федерации вследствие чего определенный проблемный потенциал заложен в самой структуре федеративного устройства. Одной из особенностей отечественного федерализма стал феномен «сложносоставности». Под «сложносоставным» субъектом понимается образование, имеющее в своем составе юридически самостоятельные субъекты федерации — образованные по национальному принципу автономные округа [Гайдук, Демьяненко, 2013, с. 54]. Из-за подобной конструкции, когда один «самостоятельный и равноправный» субъект находится в составе другого «самостоятельного и равноправного» субъекта, распространено сравнение данных сложных устройств с «матрешечными» структурами. В период советского государственного устройства автономные округа имели статус автономий в составе краев и областей, однако затем, в ходе масштабных политических преобразований они превратились в субъекты федерации, с сохранением нахождения в составе другого региона. В итоге в начале 1990-х гг. самостоятельными субъектами федерации стали 10 автономных округов, 9 из которых входили в состав близлежащих областей (края) — отличное положение в федеративной системе занял лишь Чукотский автономный округ, который в 1992 году вышел из состава Магаданской области.

Следует отметить, что ситуация, при которой отдельные субъекты федерации входят в состав других самостоятельных субъектов федерации, не является совсем уж уникальной.

Например, в Швейцарии 3 кантона (Унтервальден, Базель и Аппенцелль) состоят из пар полукантонов (сегодня это наименование является неофициальным) — такое положение формировалось на протяжении многовековой истории становления данного федеративного государства [Веденский, Горохов, 2002, 38]. При этом уже с середины 19 века полукантоны равны другим кантонам почти во всех отношениях (за исключением голосования на общенациональных референдумах и представительства в верхней палате парламента).

При этом нельзя сказать, что «матрешечная» конструкция обеспечивала бесперебойное и непротиворечивое функционирование федеративной системы, не провоцировала различные коллизии. Так, например, жители автономного округа могли принимать участие в голосовании на выборах губернатора области, который не имел полномочий на их территории [Гильмутдинов, 2008, с. 1080]. Асимметричность положения ряда автономных округов в системе российского федерализма проявлялась и в том факте, что системы социальной и экономической инфраструктуры, расположенные на их территории, управлялись органами власти «материнских» субъектов. При оценке правового статуса автономных округов высказывалось мнение, что их существование в виде самостоятельных субъектов федерации обладает признаками формальности и искусственности, поскольку характерными чертами являются сокращенный объем полномочий, передача материнскому региону необходимой для выполнения управленческих задач собственности, ограниченность в бюджетных правах и др. [Малый, 2008, с. 96].

В условиях существования конструкции, где один субъект федерации является частью другого, происходит передача доли прав и полномочий другому субъекту, говорить о подлинном равноправии затруднительно. Процесс укрупнения регионов, когда за счет присоединения автономных округов к «материнской» территории ликвидировалось явление «сложносоставности», может восприниматься именно как механизм ликвидации чрезмерной асимметрии, неравноправия. В результате федеративная структура была бы представлена совокупностью менее разнородных субъектов федерации. Однако следует отметить, что не является безапелляционным утверждение, будто симметрия в устройстве федеративного государства определенно выступает в качестве механизма гармонии и бесконфликтности и, соответственно, неким идеалом, к достижению которого стоит безусловно стремиться, тогда как асимметрия провоцирует напряженность, противостояние и, в конечном итоге, ведет к распаду государства. Например, упоминаемое участие населения автономных округов в избирательном процессе на уровне «материнской» территории обеспечивает возможность влияния на политику последней и препятствует односторонним действиям региональных властей по отношению к автономным образованиям. Как отмечает Лебедева Е.В., асимметрия в федеративном устройстве опирается на объективно существующие, исторически сложившиеся различия в составляющих федерацию регионах, ее наличие позволяет центральным властям проводить более гибкую региональную политику [Лебедева, 2010, с. 65]. В конечном итоге стабильность и эффективность функционирования асимметричного федеративного государства в большей степени зависит от иных факторов — индивидуальных параметров институциональной структуры, особенностей взаимодействия центра и регионов, а также межрегионального взаимодействия, а вовсе не от самого факта наличия асимметрии.

Описываемое явление правовой асимметрии не является единственным обоснованием запуска механизма укрупнения российских регионов путем трансформации сложносоставных субъектов. Представляется, что значимые предпосылки старта объединительного процесса

кроются в экономической сфере. Большинство автономных округов характеризовались слабым уровнем экономического развития, отсталой производственной инфраструктурой, финансовой несостоятельностью. Например, для Агинского Бурятского и Усть-Ордынского Бурятского автономных округов в сущности был характерен доиндустриальный характер экономики — доминирование аграрного сектора, слабое развитие промышленности (представленной лишь пищевой и лесной отраслью), крайне низкий уровень собственных доходов, невозможность выполнять возлагаемые на субъекты федерации функции без федеральной финансовой помощи [Паликова, Палхаева, 2015, с. 52]. Очевидно, что в таких условиях существование в виде самостоятельных субъектов во многом имело фиктивный характер.

Лишь 2 субъекта федерации этого типа (Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа) относились к регионам с высоким уровнем развития — благодаря мощной сырьевой углеводородной базе, устойчивым внешним связям и значительными поступлениями от экспорта, их отличает высокий среднедушевой доход, низкий уровень бедности, развитая социальная сфера. Большими бюджетными доходами характеризуется и Ненецкий автономный округ (за счет разрабатываемых углеводородных месторождений и крайне незначительной численности проживающего населения), однако уровень транспортной и социальной инфраструктуры, а также социально-экономического развития в целом не соответствуют высоким требованиям. В остальных же случаях размер собственных бюджетных доходов не позволял автономным округам компенсировать минимально необходимые расходы, выполнять возложенные полномочия по обеспечению прав местных жителей. Соответственно, постоянно возникала необходимость в финансовой помощи из других бюджетов. Территориальное переустройство в виде присоединения несостоятельного субъекта к более успешному и благополучному соседу способно ускорить наращивание производственного потенциала, развитие транспортной и социальной инфраструктуры, привлечение инвестиций, освоение запасов полезных ископаемых и, в целом, привести к структурной перестройке региональной экономики.

Таким образом, происходившие реформы по объединению субъектов федерации можно связать и со стремлением сблизить по уровню развития неоднородное внутреннее пространство, решить проблему слаборазвитых территорий, снизить региональные диспропорции — за счет объединения депрессивных регионов с «локомотивами» роста. Ликвидация федеративной субъектности ряда территорий (в своем развитии в значительной степени ориентированных на сильных соседей) способна привести к совмещению экономических и административных границ страны. В особенности это касается именно сложносоставных субъектов, где границы во многом искусственны, а сами территории обладают взаимосвязанной социальной и производственной инфраструктурой (и при этом за время самостоятельного существования большинству автономных округов так и не удалось стать самодостаточными). Определенным стимулом к объединению является и сохранившаяся память территорий о совместном проживании. Именно в рамках описанной логики объединительный процесс не затронул экономически состоятельные автономные округа.

Нельзя не отметить, что перечень предпосылок объединительного процесса, затронувшего российские регионы, не исчерпывается уже представленными — хотя они, на наш взгляд, и являлись ключевыми. В качестве еще одной следует указать возросшую роль федерального Центра и усиление политики администрирования [Мартьянов, 2007, с. 39]. Идею объединения субъектов можно рассматривать в русле выстраивания «вертикали власти» с целью повышения

контроля над территориями, негласной политики расширения унитарных тенденций в государственном устройстве [Гайдук, Демьяненко, 2013, с. 55].

Определенную роль в старте политики укрупнения регионов могло сыграть лоббирование со стороны представителей сферы бизнеса. Интеграционные процессы будут сопровождаться крупными инвестиционными проектами (выстраивание единой транспортно-логистической системы, планирование и реализация совместных мероприятий развития инфраструктуры, перераспределение производственных мощностей, формирование единых налоговых условий, оптимизация тарифной политики и др.), заинтересованность в которых со стороны регионального бизнеса очевидна.

Выявляя предпосылки рассматриваемого процесса, нельзя не представить и возможное влияние субъективных факторов. Речь идет о желании региональных элит продемонстрировать лояльность по отношению к центру, нарастить личный политический капитал, поскольку процесс объединения регионов инициирован на самом высшем уровне и пользовался поддержкой Президента. Кроме того, снятие административных барьеров между близкими территориями, формирование единого социально-экономического пространства, обеспечение возможности свободного доступа к участию в социальных программах, использованию объектов культуры, здравоохранения, образования обоих регионов и др. чаще встретят одобрение и поддержку со стороны избирателей (особенно в условиях не сформировавшейся региональной идентичности — как известно, период существования автономных округов в качестве самостоятельных субъектов не был продолжительным).

Заключение

Таким образом, в числе значимых предпосылок объединительного процесса следует указать оптимизацию управляемости путем устранения проявлений чрезмерной правовой асимметрии, нивелирование экономических диспропорций, более эффективное использование ресурсов, рост уровня самодостаточности субъектов, создание фундамента для экономического роста и, в конечном итоге, повышения уровня жизни населения. Объединение автономных округов с «материнскими» регионами лишило их статуса субъекта федерации, в результате чего произошло преодоление правовой асимметрии, заложенной в сложносоставной территориальной структуре и некоторое повышение унификации субъектного состава. Кроме того, в качестве предпосылок для территориальных преобразований принимались в расчет экономические характеристики регионов, их способность самостоятельно нести бремя делегируемых полномочий. Другие факторы (в их числе заинтересованность бизнеса, демонстрация лояльности региональных лидеров, стремление увеличить политический вес и влияние, усиление политики прямого администрирования), вероятно, оказали не первостепенное влияние на старт политики укрупнения регионов — слабым местом теорий о значимости данных факторов является ограниченность политики укрупнения, распространившейся лишь на регионы, относящиеся к сложносоставному типу.

Библиография

1. Веденский В.Г., Горохов В.Ю. Россия: испытание федерализмом. Теория и практика отечественного и зарубежного опыта. М., 2002. 128 с.
2. Гайдук В.В., Демьяненко Ю.А. Объединение субъектов Российской Федерации как политический процесс // Вопросы политологии. 2013. № 3 (11). С. 53-66.

3. Гильмутдинов А.Ф. Укрупнение регионов: «за» и «против» // Вестник Башкирского университета. 2008. Т 13. № 4. С. 1079-1081.
4. 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.
5. Лебедева Е.В. Асимметрия и территориальное устройство как факторы, влияющие на стабильность государства // Страны-гиганты: проблемы территориальной стабильности / И. М. Бусыгина, А. Е. Жирнов, В. Л. Каганский [и др.]. Москва, 2010. 218 с.
6. Малый А.Ф. О модификации конституционно-правового статуса автономного округа // Вестник Архангельского государственного технического университета. Серия «Право». 2008. С. 88-97.
7. Мартынов В.С. Унитарный федерализм // Федерализм и централизация. Екатеринбург, 2007. 373 с.
8. Паликова Т.В., Палхаева Е.Н. Проблемы регионального федерализма на современном этапе: нормативно-правовой аспект // Евразийская парадигма России: ценности, идеи, практика: Материалы международной научной конференции, посвященной 20-летию Бурятского государственного университета, Улан-Удэ, 30 сентября — 1 октября 2015 года. Улан-Удэ. 2015. С. 50-54.
9. Greer S. L., Jacobson P. D. Health care reform and federalism // Journal of Health Politics, Policy and Law. – 2010. – Т. 35. – №. 2. – С. 203-226.
10. Wälti S. Institutional reform of federalism: Changing the players rather than the rules of the game // Swiss Political Science Review. – 1996. – Т. 2. – №. 2. – С. 1-29.

Consolidation of regions as a response to the challenges of the economic and legal asymmetry of the federal system

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 territorial organization of the Russian Federation, formed in the last decade of the XX century, was largely a legacy of Soviet state-building, characterized, among other things, by the presence of elements of national archaic (gradually losing relevance and no longer fully corresponding to the realities of the time). Therefore, it is no coincidence that after the stabilization of the economic and political situation in the country, the idea of reformatting the structure of the federal system was put into practice. This article discusses the reasons for changing the structure of the federal state by combining the already existing subjects of the Russian Federation. The author comes to the conclusion that the choice of this way of improving the subject composition was due to the fact that a whole set of tasks was solved during its implementation. Among them is the reduction of an excessive number of subjects of the federation, which hinders optimal governance of the state; elimination of excessive asymmetry of the federal structure of the country, optimization of socio-economic disparities between regions; reducing the number of underdeveloped subjects of the federation. The author describes the phenomenon of federal asymmetry caused by the peculiarities of the legal status of autonomous districts, focuses on the low level of socio-economic development of the liquidated regions, whose existence as independent entities was largely fictitious.

Dmitrii V. Davydov

For citation

Davydov D.V. (2023) Ukрупnenie regionov kak otvet na vyzovy ekonomiko-pravovoi asimmetrii federativnoi sistemy [Consolidation of regions as a response to the challenges of the economic and legal asymmetry of the federal system]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovanii* [Theories and Problems of Political Studies], 12 (10A), pp. 3-9. DOI: 10.34670/AR.2024.70.20.001

Keyword

Reform of federalism, consolidation of regions, asymmetric federalism, subjects of the Russian Federation.

References

1. Davydov D.V. (2022) Asimmetriya 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 issledovanii* [Theories and Problems of Political Studies], 11 (4A), pp. 71-76.
2. Gajduk V.V., Dem'janenko Ju.A. (2013) Ob#edinenie sub#ektov Rossijskoj Federacii kak politicheskij process [Unification of the subjects of the Russian Federation as a political process]. *Voprosy politologii* [Questions of Political Science], 3 (11), pp. 53-66.
3. Gil'mutdinov A.F. (2008) Ukрупnenie regionov: «za» i «protiv» [Consolidation of regions: "pro" and "contra"]. *Vestnik Bashkirskogo universiteta* [Bulletin of Bashkir University], 4, pp. 1079-1081.
4. Greer, S. L., & Jacobson, P. D. (2010). Health care reform and federalism. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 35(2), 203-226.
5. Lebedeva E.V. (2010) Asimmetrija i territorial'noe ustrojstvo kak faktory, vlijajushhie na stabil'nost' gosudarstva [Asymmetry and territorial structure as factors affecting the stability of the state]. In: *Strany-giganty: problemy territorial'noj stabil'nosti* [Giant countries: Problems of Territorial stability], Moscow, 218 p.
6. Malyj A.F. (2008) O modifikacii konstitucionno-pravovogo statusa avtonomnogo okruga [On the modification of the constitutional and legal status of the Autonomous Okrug]. *Vestnik Arhangel'skogo gosudarstvennogo tehničeskogo universiteta. Serija «Pravo»* [Bulletin of the Arkhangelsk State Technical University. The "Right" series], pp. 88-97.
7. Mart'janov V.S. (2007) Unitarnyj federalizm [Unitary federalism]. In: *Federalizm i centralizacija* [Federalism and centralization], Ekaterinburg, 373 p.
8. Palikova T.V., Palhaeva E.N. (2015) Problemy regional'nogo federalizma na sovremennom jetape: normativno-pravovoj aspekt [Problems of regional federalism at the present stage: regulatory aspect]. In: *Evrazijskaja paradigma Rossii: cennosti, idei, praktika* [Eurasian paradigm of Russia: values, ideas, practice], Ulan-Ude, pp. 50-54.
9. Vedenskij V.G., Gorohov V.Ju. (2002) Rossija: ispytanie federalizmom [Russia: the test of federalism. Theory and practice of domestic and foreign experience], Moscow, 128 p.
10. Wälti, S. (1996). Institutional reform of federalism: Changing the players rather than the rules of the game. *Swiss Political Science Review*, 2(2), 1-29.