

ПРИЧИНЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ УКРУПНЕНИЯ РЕГИОНОВ В РОССИИ

THE REASONS AND CONSEQUENCES OF INTEGRATION OF REGIONS IN RUS- SIA

N. Anuchina

Process of reforming of federal relations in Russia towards integration of its subjects is considered. The reasons of asymmetry of a state system of the Russian Federation and necessity of association of regions are allocated.

Keywords: the state, region, federal relations, asymmetry, integration, the sovereignty.

Анучина Наталья Александровна
Соискатель,
Забайкальский
государственный университет
г. Чита

Аннотация:

Рассматривается процесс реформирования федеративных отношений в России в сторону укрупнения ее субъектов. Выделяются причины асимметрии государственного устройства РФ и необходимость объединения регионов.

Ключевые слова:

государство, регион, федеративные отношения, асимметрия, укрупнение, суверенитет.

В начале XXI в. в России объективно назрели предпосылки для реформирования федеративных отношений в сторону укрупнения ее субъектов, направленные на обеспечение консолидации общества в условиях этнического разнообразия, укрепление и централизацию государственной власти. Одной из проблем российской федеративной государственности является слишком большое количество субъектов, крайне неоднородный субъектный состав, явное неравноправие между некоторыми из них, определенная "пестрота" в статусе и названиях российских регионов, в котором особое место занимает феномен "сложносоставных" субъектов. Действительно, по этому показателю Россию нельзя сопоставить ни с одной другой федерацией мира.

Как известно, Конституция РФ не содержит раздела о национально-государственном устройстве, что можно рассматривать не только как гарантию равноправия субъектов Российской Федерации, независимо от национального состава проживающего в них населения, но и признания, что Россию населяет многонациональный народ, объединяемый общей судьбой, а, следовательно, все государственные органы должны исходить из необходимости сохранения исторически сложившегося государственного единства [1]

Вопрос о существовании асимметричной федерации является историческим наследием советского государственного устройства, что явилось причиной образования национально-территориальных образований. "Парад суверенитетов" 90-х гг., по существу, был обусловлен уникальным культурно-географическим разнообразием, а в большей мере этническим фактором, определившим

процессы регионализации в России. В то время опасность территориального распада России воспринималась как самая большая угроза, ради снятия которой пришлось пожертвовать одним из главных принципов федерализма – симметрией государственно-территориального устройства. Таким образом, российский государственный строй нельзя считать "полноценным" федерализмом, также нельзя исключать сепаратистские тенденции для национально-территориальных образований в России.

Государственно-территориальное строительство в данных условиях можно назвать абсолютно непродуманным и скоротечным. Известный исследователь проблем федерализма Л.Смирнягин выделяет следующие причины асимметрии государственного устройства России: 1) огромные различия между российскими регионами по уровню жизни, укладу, природным условиям; 2) наличие национальных административных образований в составе субъектов Российской Федерации – ситуация довольно редкая для современных федерации, но, к тому же, и опасная; 3) опасения распада России вслед за СССР являлись чрезмерными, однако...исключительно злободневными в первой половине 90-х годов. [2, с.44]

Политика укрупнения субъектов, образование нового региона в результате слияния двух и более субъектов, по нашему мнению, инициированы федеральным Центром и имеют несколько объективных факторов: национально-территориальный, социально-экономический, социально-политический. Стоит отметить, что в России все преобразования в территориальном и региональном развитии всегда проводились и проводятся "сверху" (федера-

лизация страны, реформы разукрупнений в истории страны и укрупнения 2003–2007 гг.), что противоречит основным принципам федерализма. Одной из причин укрупнения субъектов РФ является рецентрализация, построение "вертикали власти" после хаотической децентрализации 90-х годов.

Первыми кандидатами на процесс укрупнения стали автономные округа, входящие в состав "сложносоставных" субъектов. "Сложносоставные" субъекты или "матрешечные" регионы – это административно-территориальные образования (области, края), имеющие в своем составе юридически самостоятельные субъекты – автономные округа, образованные по национальному принципу.

Процессы укрупнения субъектов Российской Федерации стали системными, начиная с 2003 года. В современной литературе под укрупнением понимает "процесс объединения (слияния) нескольких соседних, территориально смежных регионов (субъектов федерации) и образование в результате этого новых, более крупных субъектов, что сопровождается утратой прежними регионами их самостоятельного юридического статуса [3, С.5]. В 2005–2008 гг. объединительный процесс охватил 11 субъектов Российской Федерации, было осуществлено 5 объединительных проектов, в результате, число субъектов РФ сократилось с 89 до 83. Первым примером стал Пермский край, образованный в результате слияния двух приуральских регионов – Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа (референдум состоялся 7 декабря 2003 г.), затем объединились Красноярский край, Таймырский АО и Эвенкийский АО – 17 апреля 2005 года. Референдум по объединению Камчатской области и Корякского АО состоялся 23 октября 2005 года; жители Иркутской области и УОБАО приняли положительное решение о слиянии своих регионов 16 апреля 2006 г.

Объединение Читинской области и Агинского бурятского автономного округа явилось пятым по счету (и на данный момент заключительным) проектом укрупнений "сложносоставных" субъектов РФ, референдум по данному вопросу состоялся 11 марта 2007 г. Существенным фактором, облегчившим объединение данных регионов, явилось то, что органы государственного управления области и округа в последнее десятилетие сохранили и укрепили традиционно развитые связи в сферах культуры, образования и здравоохранения, активизировали взаимовыгодные межрегиональные отношения в экономике и финансовой сфере. О готовности объединиться главы двух регионов – губернатор Читинской области Равиль Гениатулин и глава администрации Агинского бурятского автономного округа впервые заявили 5 апреля 2006 года в Чите, на заседании региональных рабочих групп. В тексте совместного заявления говорится, что руководители регионов приняли это решение, "...учитывая исторические тенденции и опыт государственного строительст-

ва в новейшей истории России, опираясь на многовековые традиции совместного проживания и жизнедеятельности народов на территории Читинской области и Агинского бурятского автономного округа, прогнозируя общие интеграционные процессы экономического развития мирового сообщества, в том числе стран Азиатско-Тихоокеанского региона, исходя из желания улучшить благосостояние жителей области и округа, в целях объединения материальных, интеллектуальных и финансовых возможностей и ресурсов, совершенствования и адаптации к современным интеграционным процессам". [5, с.1]

Стоит отметить, что до этого глава Агинского бурятского автономного округа неоднократно высказывался против объединения данных субъектов, поменяв свое мнение в результате давления федеральной власти (по данным проведенного нами экспертного опроса в рамках исследования). Перед референдумом в регионах раздавались многочисленные социально-экономические обещания: улучшение качества жизни, развитие горнодобывающей промышленности и прочее. На поддержку избирательной кампании в средствах массовой информации были потрачены огромные средства. Для достижения положительного результата референдума активно использовался административный ресурс: во всех организациях, учебных заведениях настоятельно рекомендовали проголосовать "за" объединение и отчитаться перед руководством. На избирательных участках после голосования раздавались благодарственные письма с порядковым номером, который нужно было сообщить своему работодателю или руководителю.

Примечательно, что в Агинском автономном округе (ныне – Агинском бурятском округе) не было ни одной организации, отстаивающей национальные интересы агинского народа, этнический фактор не сыграл деструктивной роли, поскольку бурятский этнос является особенно толерантным в политических вопросах. К тому же, за Читинской областью был закреплен имидж благополучного в сфере развития национальных отношений региона. Известно было лишь о том, что альпинист из Бурятии водрузил на Эльбрусе флаги бурятских автономных округов и плакат, призывающий остановить уничтожение автономий.

Объединительные процессы в Российской Федерации нельзя рассматривать как чисто административные реформы, т.к. любые изменения границ регионов и административного деления страны затрагивают сложившуюся систему федеративных отношений. Конституционные нормы не препятствуют образованию новых субъектов Федерации, а равно как и сокращению их количества. Укрупнение регионов – это, отчасти, отход от национально-территориального деления Российской Федерации к административно-территориальному делению, как к более рациональному государственному устройству, хотя таким образом решить проблемы этнического федерализма в многонациональной России остается маловероятным.

Образование Забайкальского края (согласно агитационным материалам) предполагает концентрацию природных, материальных, интеллектуальных ресурсов на единой территории и формирование общей системы управления, что создаст благоприятные условия для выработки и реализации единой региональной политики по комплексному решению проблем развития сельского хозяйства и промышленности, освоения минерально-сырьевой базы, совершенствования инфраструктуры и т.д.

Негативные экономические последствия объединения более очевидны для Агинского бурятского округа: крайне снизилась бюджетная обеспеченность округа, произошло колоссальное сокращение, особенно в органах власти, многие чиновники вынуждены были переехать в Читу для продолжения профессиональной деятельности в краевых аппаратах государственной власти. Вызывает опасение, что позитивная динамика развития округа приостановлена, поскольку статус субъекта федерации утрачен, и нет возможности использовать механизмы региональной политики для привлечения финансовых ресурсов, стимулирующих развитие округа.

Среди всех лишившихся статуса субъекта федерации автономных округов, Агинский бурятский округ выиграл в следующем: бурятская элита законодательно добилась

оформления "особого" статуса Агинского округа в целях сохранения культуры и самобытности бурятского этноса; при Законодательном Собрании Забайкальского края создано Собрание Представителей АБО, которое является консультативно-совещательным органом и отстаивает интересы агинского народа; большинство элиты бывшего автономного округа заняли руководящие должности в краевых аппаратах государственной власти, сохранены прежние границы муниципальных районов в составе округа: Агинского, Могойтуйского и Дульдургинского.

Таким образом, объединение субъектов федерации – уникальное явление не только для России, но и для мировой истории. В проектах последующих укрупнений субъектов важно учесть все факторы (этнический, экономический, трансграничный, культурный), необходимо создание целостной концепции модернизации федеративных отношений, которая включала бы приоритетные направления, основные цели и задачи укрупнения регионов, комплекс проблем государственного устройства должен быть концептуально проработан. Укрупнение регионов следует рассматривать не только как ликвидацию "слоносоставных" субъектов, а прежде всего как устранение искусственных границ тех территорий, которые обладают общей взаимосвязанной структурой экономики, социальной сферой, инфраструктурой и т.д.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (с гимном России). – М.: Проспект, 2009. – 32 с.
2. Смирнягин Л. Актуальна ли проблема асимметрии в современной России? / Л.Смирнягин // Федерализм и этническое разнообразие в России: Сб.ст. под ред. И. Бусыгиной и А.Хайнеманн-Грюдера. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. – 216 с.
3. Косиков И.Г. Реформируемая федерация: укрупнение российских регионов./ И.Г. Косиков. – М.: Издательство ЛКИ, 2008. – 224 с.
4. Бессонова В.В. Конституционно – правовые основы объединения субъектов Российской Федерации на примере Читинской области и Агинского бурятского автономного округа : автореф. дисс. канд. юрид. наук / В.В. Бессонова. – Москва, 2009, 22 с.
5. Брак по расчету и любви // Забайкальский рабочий. – 2006. – 07 апреля.

© Н.А. Анучина, (anuchinana@mail.ru), Журнал «Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики»

