

Коломийцев Евгений Сергеевич

dom-hors@mail.ru

РЕФОРМЫ ПОЛИТИКО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Аннотация:

Статья посвящена анализу проблем и перспектив современных реформ политико-территориального устройства Российской Федерации. Выявлены основные причины реформ, результаты проведения реформ политико-территориального устройства в укрупненных регионах.

Ключевые слова:

политико-территориальное устройство, Российская Федерация, политические реформы.

Kolomiytsev Evgeniy Sergeevich

dom-hors@mail.ru

REFORMS OF THE POLITICAL AND TERRITORIAL ORGANIZATION OF THE MODERN RUSSIA: PROBLEMS AND PROSPECTS

Summary:

The article deals with problems and prospects of the current reforms of the political and territorial organization in the Russian Federation. The author reveals the main reasons of the reforms and discusses results of the political and territorial reforms carried out in the consolidated regions.

Keywords:

political-territorial structure, Russian Federation, political reforms.

Существующая в постсоветской России организация политического управления и гибридность политического режима [1, р. 24], сочетающего в себе элементы авторитаризма и демократии, требуют системного анализа проводимых реформ политико-территориального устройства. Политика такого режима является менее последовательной и более непредсказуемой по сравнению с последовательно авторитарными или демократическими политическими режимами [2, с. 96–110], что может проявляться в кардинальных трансформациях политико-территориального пространства. Как полагает видный этноконфликтолог В.А. Авксентьев, для России, с ее огромной территорией и региональными диспропорциями, реформы политико-территориального устройства являются естественным и важным элементом поиска эффективной модели распределения власти, обеспечивающей модернизацию и интеграцию общества [3, с. 62]. Полиэтнический состав населения Российской Федерации с его историко-культурной, ментальной и социально-экономической самобытностью придает реформам политико-территориального устройства особенно актуальное значение.

Рассмотрим проблемы и перспективы реформ территориального устройства в аспекте изменения состава субъектов федерации. В 2000-х гг. число субъектов РФ сократилось с 89 до 83. Произошло слияние Пермской области с Коми-Пермяцким автономным округом и образование Пермского края (1 декабря 2005 г.), объединение Красноярского края, Эвенкийского и Таймырского автономных округов в Красноярский край (1 января 2007 г.), Камчатской области и Корякского автономного округа в Камчатский край (1 июля 2007 г.), Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа в Иркутскую область (1 января 2008 г.), Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа в Забайкальский край (1 марта 2008 г.). Предпринимались также попытки поставить вопрос об объединении Республики Адыгея с Краснодарским краем, Республики Калмыкия с Астраханской областью и др. Они вызвали резко негативную реакцию со стороны республиканских элит [4, с. 9]. Вследствие этнополитических рисков процесс укрупнения регионов приостановился.

О сложности данного вопроса свидетельствует тот факт, что в ходе подготовки реформ представлено более 20 локальных проектов объединения субъектов федерации, а также концепции кардинального реформирования административно-территориального деления страны в целом [5, с. 97–100]. Более того, локальные проекты зачастую имели несколько вариантов, что дает основания сделать вывод о существовании не столько объективных тенденций к объединению регионов, сколько о противостоянии региональных элит и попытках усилить их политическую власть и влияние. Наиболее распространенными были предложения по укрупнению существующих субъектов федерации по принципу: «к большему – меньший» или «к сильному – слабый».

О необходимости укрупнения регионов как инструмента повышения управляемости страной говорили многие политики. Наиболее ярым ее поборником был лидер ЛДПР В.В. Жириновский, предлагавший разделить страну на 15 губерний. Несмотря на то, что идея «губернизации» имела много сторонников, все ответственные политики понимали, что в условиях постсоветской России осуществить безболезненно этот процесс не удастся и нужно искать другой вариант.

Более умеренные политики рассматривали варианты слияния нескольких небольших областей в более мощные субъекты федерации – «земли». Однако политические причины реформ политико-территориального устройства связаны с республиками и автономными образованиями, правящие элиты которых периодически используют этнический фактор в политических целях. Серьезным дестабилизирующим фактором и мощным раздражителем общественного сознания стала асимметрия российского федерализма, возникшая вследствие «парада суверенитетов» 1990–1991 г., заключения Федеративного договора в 1992 г. и многочисленных соглашений о разграничении полномочий между субъектами федерации и федеральным центром [6, с. 60]. Государственные интересы состоят в деполитизации этничности, то есть выведении ее «за скобки» политического процесса. Этого сделать в 1990-е гг. не удалось.

В числе задач курса 2000-х гг. на укрупнение регионов – восстановление «вертикали власти», разрыв коррупционных сетей, установление единообразия в статусе регионов и преодоление асимметричности статусов субъектов федерации, стимулирование межрегиональной мобильности граждан, выравнивание экономического потенциала регионов. Вместе с тем вопрос о политической, экономической и социальной эффективности укрупнения субъектов федерации остается открытым [7, с. 46–54]. Основные проблемы, которые возникают в контексте реформ, – это проблемы федерального контроля и проблема управляемости (оптимизация числа нижестоящих административно-территориальных единиц).

Проведенный политологами И.М. Бусыгиной и Е.Б. Лебедевой анализ федеративных систем мира показывает, что даже в эффективной федерации нарушение институционального равновесия может привести к необходимости перестройки всей модели федеративных отношений: как между центральными и региональными властями, так и между различными субъектами федерации [8, с. 46]. Существующее продолжительное время количество регионов ведет к выстраиванию и укоренению вертикальных и горизонтальных связей, которые в случае реформ нарушаются и требуют поиска нового равновесия. При этом время, затраты и риски, связанные с нахождением нового равновесия, предсказать невозможно. Поэтому для нарушения институционального эквilibrium должны быть очень весомые стимулы – возможный выигрыш должен превышать издержки на поиск нового равновесия.

Можно предположить, что изменение состава субъектов Российской Федерации как одна из мер по повышению эффективности политического управления обусловлено необходимостью модернизации системы федеративных отношений. Объединение субъектов затронуло, прежде всего, сложносоставные субъекты федерации, что было призвано реформировать систему федеративных отношений по принципу социально-экономической эффективности [9, с. 3]. Предполагалось, что политические реформы территориального устройства России, направленные на укрупнение регионов, будут способствовать созданию более мощных экономических центров, что позволит уйти от дотационности регионов. Это будет содействовать улучшению политического управления как регионами, так и страной в целом, эффективности контроля исполнения решений федерального центра на местах, приведет к укоренению федеративных традиций и консолидации федерализма в России. Сторонники реформ приводили также аргументы о необходимости восстановления исторических и экономических связей и сокращения чиновничьего аппарата [10, с. 50]. Противники ссылались на этнические факторы, в частности опасение утраты национальной самобытности в объединяемых округах, а также на угрозу сокращения федерального финансирования окружного бюджета.

Необходимо отметить, что объединению предшествовал «торг» федеральной и региональной элит: Центр в обмен на поддержку региональными элитами объединительного проекта обещал строительство ряда инфраструктурных проектов, финансируемых за счет федерального центра или крупного бизнеса [11, с. 109–110]. Но после проведения реформ инвестиционные проекты реализованы в неполном объеме, что негативным образом отражается на социально-экономическом положении регионов и вызывает оправданное недовольство населения.

Результаты реформ политико-территориального устройства свидетельствуют о том, что ожидаемые положительные изменения и заложенный потенциал реформ еще реализованы не в полной мере. В большинстве укрупненных регионов не произошло кардинальных улучшений в социально-экономическом положении, хотя экономическая динамика в некоторых регионах позитивна. По мнению Я.В. Черного, в ходе реформ совершенно недостаточно уделялось внимание сложившейся территориальной социально-экономической основе и расселению как базе формирования объектов управления базового (муниципального) звена управления, в недрах которой формируется отношение ко всей системе управления страной [12, с. 13–15].

Население скептически оценивает последствия объединения. Важным показателем такой реакции граждан является миграционная ситуация, которая как минимум не улучшилась и значительного притока населения в укрупненные регионы Севера, Сибири и Дальнего Востока нет.

Более того, после объединения в большинстве бывших автономных округов фиксируется отток населения. Двойко оценивается и сокращение государственного аппарата. С одной стороны, на периферии уменьшается удельный вес образованных и платежеспособных людей, вынужденных уезжать в крупные города, что негативно воздействует на социальное самочувствие. С другой, снижение доступности ряда государственных услуг для населения в связи с необходимостью ездить в новый региональный центр создает трудности.

Что касается приоритета сохранения политической стабильности и территориальной целостности, И.М. Бусыгина и Е.Б. Лебедева обращают внимание на то, что наиболее стабильными являются федерации с большим числом регионов – США, Швейцария, Бразилия. Формирование же крупных, самодостаточных субъектов федерации становится серьезным фактором риска (как показывает опыт Индии, Пакистана, Нигерии, Бельгии) [13, с. 57–59]. Реформа, напротив, усилила асимметрию территориального дизайна Российской Федерации. Создан крупный субъект – Красноярский край с площадью 2 339,7 тыс. кв. км и чрезвычайно богатым сырьевым потенциалом. Характерно, что федеральные органы власти отказались поддержать объединение Тюменской области с Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким автономными округами, что было чревато сепаратизмом чересчур усилившихся укрупненных регионов Сибири.

Поэтому итоги укрупнения российских регионов в 2000-х гг. оказались противоречивыми: краткосрочные политические цели (в основном, пиар и оптимизация организационно-управляющих вертикальных воздействий) достигнуты, однако социально-экономическая эффективность преобразований не очевидна. Значимого сокращения числа субъектов Российской Федерации не произошло, но устойчивость федерации достигается именно при большем числе субъектов. Более того, в связи со значительным конфликтным потенциалом и исчерпанием легких для объединения случаев реформа оказалась заморожена. Не способствовали продолжению реформы и высокие политические риски и угрозы.

Таким образом, поиск оптимальной модели территориального устройства Российской Федерации продолжается. Дальнейшее проведение такой сложной реформы требует всестороннего научного изучения, споры об оптимальном политико-территориальном устройстве идут не один десяток лет. Но современная реформа должна применить весь накопленный опыт оптимизации территориального устройства с учетом историко-культурных, экономических и этнополитических особенностей России. Укрупнение регионов – не самоцель, оно приемлемо в небольших по населению и экономическому потенциалу территориях, имеющих однородный этнический и религиозный состав. В крупных же субъектах федерации, особенно периферийных и имеющих выраженную региональную идентичность, объединение регионов может быть контрпродуктивным. В подготовке проектов территориальных реформ должны обязательно участвовать с правом решающего голоса не только экономисты и правоведаы, но и политологи, конфликтологи.

Ссылки:

1. Diamond L. Thinking about Hybrid Regimes // *Journal of Democracy*. Washington, 2002. Vol. 13. № 2. P. 21–35.
2. Бусыгина И.М., Филиппов М.Г. Политическая модернизация в России как условие роста ее международного влияния // *Полис*. 2010. № 5. С. 96–110.
3. Авксентьев В.А. Федеральные округа и опыт полпредов в решении северокавказских задач // *Юг России: проблемы, прогнозы, решения: сб. науч. ст. / гл. ред. Г.Г. Матишов*. Ростов н/Д, 2010. С. 44–62.
4. Юг России в зеркале конфликтологической экспертизы / В.А. Авксентьев, Б.В. Аксюмов, Г.Д. Гриценко и др.; под ред. Г.Г. Матишова, Н.И. Голубевой, В.А. Авксентьева. Ростов н/Д, 2011.
5. Авксентьев В.А. Указ. соч.
6. Усягин А.В. Проблема уровней в территориальном управлении // *Полития*. 2005. № 4 (35). С. 96–109.
7. Лебедева Е.Б., Бусыгина И.М. Административно-территориальное деление в РФ: реформы и фактор политического режима // *Полис*. 2012. № 3. С. 46–54.
8. Там же.
9. Бадмаева И.Ж. Объединение субъектов федерации в процессе развития Российского Федерализма (на материалах Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа): автореф. дисс. ... канд. полит. наук. Чита, 2009.
10. Усягин А.В. Указ. соч.
11. Сербин В.С., Кондратьев В.А. К вопросу об укрупнении субъектов федерации // *Вестник Пятигорского государственного лингвистического университета*. 2005. № 1. С. 108–111.
12. Черный Я.В. Социально-экономические аспекты административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации: на примере Краснодарского края: автореф. дисс. ... канд. геогр. наук. Краснодар, 2007.
13. Бадмаева И.Ж. Объединение субъектов федерации в процессе развития Российского Федерализма (на материалах Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа): автореф. дисс. ... канд. полит. наук. Чита, 2009.

References:

1. Diamond, L 2002, 'Thinking about Hybrid Regimes', *Journal of Democracy*, Washington, vol. 13, no. 2, pp. 21–35.

2. Busygina, IM & Filippov, MG 2010, 'Political Modernization in Russia as a condition for the growth of its international influence', *Polis*, no. 5, pp. 96–110.
3. Avksentiev, VA 2010, 'Federal District and the envoys of experience in solving problems of the North Caucasus', in GG Matishov (ed.), *South Russia: Problems and predictions solutions*, Rostov-on-Don, pp. 44–62.
4. Avksentyev, VA, Aksyumov, BV & Gritsenko, GD 2011, *South Russia in the mirror conflictological expertise*, Rostov-on-Don.
5. Avksentiev, VA 2010, 'Federal District and the envoys of experience in solving problems of the North Caucasus', in GG Matishov (ed.), *South Russia: Problems and predictions solutions*, Rostov-on-Don, pp. 44–62.
6. Usyagin, AV 2005, 'The problem levels in the territorial administration', *Polity*, no. 4 (35), pp. 96–109.
7. Lebedev, EB & Busygina, IM 2012, 'Administrative-territorial division in Russia: reform of the political regime and the factor', *Polis*, no. 3, pp. 46–54.
8. Lebedev, EB & Busygina, IM 2012, 'Administrative-territorial division in Russia: reform of the political regime and the factor', *Polis*, no. 3, pp. 46–54.
9. Badmaeva, IZ 2009, *Combining federal subjects in the process of development of Russian federalism (cade-study of the Irkutsk region and Ust-Orda Buryat Autonomous Area)*, PhD thesis abstract, Chita.
10. Usyagin, AV 2005, 'The problem levels in the territorial administration', *Polity*, no. 4 (35), pp. 96–109.
11. Serbin, VS & Kondratiev, VA 2005, 'On the question of the enlargement of the federal subjects', *Bulletin of the Pyatigorsk State Linguistic University*, no. 1, pp. 108–111.
12. Cherny, YV 2007, *Socio-economic aspects of the administrative-territorial entities of the Russian Federation: case-study of the Krasnodar Territory*, PhD thesis abstract, Krasnodar.
13. Badmaeva, IZ 2009, *Combining federal subjects in the process of development of Russian federalism (cade-study of the Irkutsk region and Ust-Orda Buryat Autonomous Area)*, PhD thesis abstract, Chita.