

# Объединение регионов в контексте федеральной реформы

**Владимир Жидких**

Одной из особенностей федерализма является постоянный поиск оптимального баланса между центробежными и центростремительными тенденциями. Сказанное особенно верно для относительно новой по историческим меркам Российской Федерации, где преемственность политических институтов федерализма окончательно не сложилась.

Основы российского федерализма, заложенные Конституцией 1993 г., в полной мере реализованы не были, что привело к определенному дистанцированию региональной власти от власти федеральной. И в этой связи, в том числе к концу 90-х годов, возникла настоятельная необходимость реформы федеративных отношений, реализация которой, начатая в 2000 г., продолжается по настоящее время.

**Н**а первом этапе федеративной реформы были созданы 7 федеральных округов.

Институт полномочных представителей президента России в регионах был преобразован в институт полномочных представителей президента в федеральных округах. Цель такого преобразования заключалась в повышении эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствовании системы

контроля за исполнением их решений. Смысл создания системы федеральных округов виделся в необходимости территориального приближения федеральной власти к субъектам Федерации, унификации взаимоотношений центральной власти со всеми ее субъектами независимо от принципа их образования, совместного решения региональных социально-экономических проблем, а также развития производительных сил на межрегиональном уровне. В

---

**ЖИДКИХ Владимир Александрович** – член Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Председатель Комиссии по делам молодежи и туризму, кандидат политических наук.

**Ключевые слова:** асимметричная федерация, вертикаль власти, сложносоставные субъекты Федерации, укрупнение регионов.

особых обстоятельствах, например, в условиях чрезвычайных или кризисных ситуаций институт “федерального присутствия” становится инструментом проведения директив президента России непосредственно в субъектах Федерации. Правовой статус представителей президента позволяет главе государства наделять их в установленное время дополнительными полномочиями, составляющими основу значительной вариативности их компетенции.

Учреждение 7 федеральных округов в 2000 г. сыграло положительную роль, позволив собрать все федеральные органы власти в единую систему, работающую в целом в интересах государства, а не отдельных субъектов Федерации. Большая часть функций представителей президента России в федеральных округах приобрела политическую направленность, что свидетельствует о весомости этой составляющей в данном представительском институте.

Представители Президента смогли восстановить единое правовое пространство государства и создать предпосылки для восстановления единого экономического пространства. Образование федеральных округов, не затрагивая основное (конституционное) административно-территориальное деление, стало формой укрепления вертикали государственной власти. С федеральных округов начался процесс укрупнения российских регионов.

**Н**а втором этапе федеральной реформы был изменен принцип формирования исполнительной власти в регионах, осуществлено четкое разграничение полномочий между уровнями власти, в основном приведено в соответствие с Конституцией РФ региональное законодательство. Были созданы предпосылки укрепления целостности государства, преодолены основные центробежные силы.

К этому этапу относится и начало процесса изменения административно-территориальной структуры российского государства: сокращение численности субъектов Федерации за счет их объединения.

Конституция России допускает несколько вариантов изменения численного состава субъектов Федерации:

- прием в состав Федерации субъекта с территорией, находящейся до приема за пределами нынешних границ;
- разделение существующего субъекта Федерации на два или более субъекта;
- выход автономного округа из сложносоставного субъекта;
- слияние двух или нескольких существующих субъектов Федерации в один субъект или их укрупнение.

Распространение в современной России получил последний вариант, позволяющий одновременно выполнять ряд задач:

- *во-первых*, сократить количество слаборазвитых субъектов Федерации (реципиентов);
- *во-вторых*, с корректировать асимметрию территориальной системы России в целом;
- *в-третьих*, выравнивать социально-экономическое развитие объединяющихся субъектов и повысить уровень благосостояния населения.

До 1 декабря 2005 г. в России было 89 регионов-субъектов Федерации, разделенных на более мелкие административно-территориальные образования (административные районы, города, городские районы, поселки городского типа, сельские администрации).

К этому времени в состав России вошли 21 республика, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), 1 автономная область, 10 автономных округов, 1867 районов, 1091 город, 329 городских районов, 1922 поселка городского типа, 24444 сельские администрации.

**С** момента принятия Конституции Российской Федерации и до 2001 г. вопросы реформирования государственно-территориального устройства страны принято было рассматривать преимущественно в теоретической плоскости.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ “О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации”<sup>1</sup> определил основные принципы совершенствования государственно-территориального устройства страны через объединение соседствующих субъектов Федерации, либо посредством присоединения новых территорий на основе международного договора.

Принятый закон подтвердил невозможность отделения, выхода субъектов из состава Российской Федерации. Это законодательное решение окончательно прекратило процесс центробежных тенденций, позволило “поставить точку” в дискуссиях о суверенизации и отделении некоторых регионов. Был остановлен процесс разъединения ряда субъектов Федерации по национальному признаку.

Основным достижением Федерального закона стало совершенствование территориальной структуры страны посредством объединения (укрупнения) субъектов Федерации, а не их дробления. Тем самым была решена проблема взаимоотношений краев и областей с входящими в их состав автономными округами.

Зарубежный опыт показывает, что основой количественного состава субъектов зарубежных федераций всегда остаются политические, правовые, национальные и экономические критерии, которые обусловлены историческим путем развития каждого конкретного федеративного государства.

В состав современных зарубежных федераций входит различное число субъектов: в США – 50, в Австралии – 6, в Канаде – 10, в Австрии – 9, в Германии – 16, в Бельгии – 3, в Индии – 25, в Швейцарии – 26.

При этом какие-либо экономические и юридические критерии оптимальной численности субъектов федерации отсутствуют.

Укрупнение затронуло, в первую очередь, экономически слабо развитые автономные округа (АО), которые, как правило, входили до объединения в так называемые сложносоставные субъекты Федерации. Эти территории проживания малочисленных народов стали первыми кандидатами на слияние с соседними более развитыми регионами.

Из-за низкого уровня экономического развития и слабого экспортного потенциала большинство автономных округов в рыночных условиях оказались финансово несамостоятельными. Поскольку минимально необходимые суммы расходов в этих регионах многократно превосходили их собственные бюджеты, автономные округа получали финансовую помощь из федерального бюджета России. Им ежемесячно перечисляли так называемые трансферты – законодательно устанавливаемые суммы из Фонда финансовой поддержки регионов. В сложившейся ситуации многие автономные округа оказались не в состоянии выполнять возложенные на них Конституцией РФ полномочия по обеспечению прав граждан, проживающих на территории данных АО.

За годы реформ экономика ряда регионов деградировала, а положение малочисленных народов, проживающих преимущественно в районах Крайнего Севера и Дальнего Востока, даже ухудшилось.

Так, большинство автономных округов в составе РФ были отнесены к числу рос-

сийских регионов с уровнем развития экономики и социальной сферы, по рейтингу МЭРТ РФ, ниже среднего по стране. В рейтинге МЭРТ регионы разделены на:

– с высоким уровнем развития и выше среднего;

– со средним уровнем развития;

– с уровнем развития ниже среднего;

– с низким уровнем развития;

– с крайне низким уровнем развития)<sup>2</sup>.

Из 9 автономных округов только два – Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий – были отнесены экспертами Минэкономразвития РФ к группе регионов с уровнем развития “выше среднего”.

Вопрос об изменении статуса десятого АО – Чукотского автономного округа в этот период стоял на повестке дня. В регионах этой группы, по данным 2002 г., отмечены относительно высокие доходы на душу населения, низкий уровень бедности, развитые транспортная сеть и сфера социальных услуг, успешно осуществляемые внешнеполитические связи, высокие доходы от экспорта.

Ненецкий АО попал в рейтинге 2003 г. в группу регионов с уровнем развития “ниже среднего”.

Все остальные округа вошли в группы с “низким” и “крайне низким” уровнем развития. Замыкали рейтинг экономического развития российских регионов Коми-Пермяцкий АО, Корякский АО и два округа, населенные бурятским этносом – Усть-Ордынский Бурятский АО и Агинский Бурятский АО<sup>3</sup>.

**Н**ачалом объединения автономных округов с областями и краями, из состава которых АО вышли в 1993 г., стал в 2004 г. За время “раздельного” существования многие округа так и не смогли стать экономически самодостаточными. Моноспециализация, удаленность от магистральных путей, слабо развитая производственная инфраструктура предопределили чрезвычайно низкий стартовый уровень для перехода округов к рыночным отношениям.

Мощным стимулом к восстановлению прежних границ и объединению разделенных субъектов послужила также коллективная историческая память о совместном проживании.

Объединению предшествовало принятие Федерального закона от 6 октября 2003 г. “Об общих принципах организации местного самоуправления”<sup>4</sup>. Закон резко ограничил бюджетную самостоятельность автономных округов, сделав их последующее объединение практически неизбежным.

На этом этапе основой объединения стало решение таких задач, как выравнивание социально-экономического развития субъектов Федерации и повышение уровня благосостояния проживающих в них граждан. Были созданы политические и правовые условия и механизмы структурного изменения территориального устройства страны.

За период 2003–2007 гг. было осуществлено 5 объединительных проектов:

1. Коми-Пермяцкий АО вошел в Пермский край (пилотный проект);

2. Таймырский АО и Эвенкийский АО – в Красноярский край;

3. Корякский АО и Камчатская область объединились в Камчатский край;

4. Усть-Ордынский Бурятский АО вошел в Иркутскую область;

5. Агинский Бурятский АО вместе с Читинской областью преобразован в Забайкальский край.

Реализации объединительных проектов предшествовали референдумы, прошедшие с достаточно высокой активностью и поддержкой населения.

Явка избирателей на объединительные референдумы колебалась от 62,4% в Пермской до 81% в Читинской области и от 62,9 до 91–99% в автономных округах.

Причем уровень поддержки объединительной идеи был еще выше – от 70 до 97%.

Накопленный за этот период опыт государственного строительства пока-

зывает, что крайне непростой процесс укрупнения субъектов требует постоянного мониторинга достигнутых целей и задач, выявления недостатков и упущений.

Законодательный алгоритм объединительного процесса уникален. Он представляет собой многоступенчатую, поэтапную процедуру. Нигде в мире нет аналогичного опыта “переформатирования” федеративного государства.

По мере практического осуществления политики укрупнения в октябре 2005 г. в Конституционный закон от 17 октября 2001 г. были внесены важные изменения и дополнения<sup>5</sup>.

В частности, было разрешено проводить объединительные референдумы в регионах без создания инициативных групп. Изменен порядок, при котором главную роль в образовании нового субъекта Федерации стали играть не региональные законодательные собрания, а губернаторы, получившие право выступать с предложением о слиянии регионов и проведении референдумов.

В объединительных референдумах должны принять участие не менее 50% избирателей от каждого региона. При положительных итогах президент России оформляет ранее поступившее к нему на рассмотрение обращение регионов в виде проекта федерального конституционного закона об образовании нового субъекта Российской Федерации.

Наделение президента страны дополнительными полномочиями в вопросах укрупнения регионов выглядит логичным, так как вопросы создания субъектов Федерации Конституция оставляет в исключительной компетенции Федерального центра. Для объединения регионов в рамках бывших сложносоставных субъектов важное значение имеют также положения уже

упоминавшегося Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”<sup>4</sup>. Дело в том, что автономные округа после объединения в единый субъект Федерации превращаются в административно-территориальные единицы – муниципальные образования. Соответственно происходит передача полномочий от прежних государственных органов власти автономных округов к новым органам госвласти на уровне муниципальных районов.

Основные организационно-правовые шаги по укрупнению регионов условно можно сгруппировать в три этапа:

1. Подготовительный период – от выдвижения региональных инициатив по объединению до проведения референдумов о целесообразности объединения. На этом этапе Центр утверждает общефедеральные и региональные программы, дающие укрупняемым регионам максимум инвестиций и бюджетных дотаций на весь переходный период.

2. Законодательный период между референдумом и официальным изданием федерального конституционного закона об образовании нового субъекта в составе Российской Федерации. После того как обе палаты российского парламента утвердили закон, новый регион считается созданным де-юре, и соответствующие поправки вносят в ст. 65 Конституции – о субъектном составе Российской Федерации. Новый субъект Федерации является правопреемником объединившихся регионов, которые с момента вступления в силу ФКЗ утрачивают прежний юридический статус самостоятельных субъектов, превращаясь в административно-территориальную единицу в составе нового региона.

3. Переходный период – от момента принятия ФКЗ о новом субъекте Федерации и до избрания Законодательного

собрания, которое сначала принимает Устав, а потом утверждает единый бюджет объединенного субъекта. В этот период временно сохраняют свои полномочия законодательные органы объединившихся субъектов, которые утверждают в должности губернатора нового региона (по представлению президента страны). Губернатор назначает временные структуры исполнительной власти и лично осуществляет широкий круг полномочий до момента выборов в законодательное собрание, являясь в течение всего переходного периода единственным легитимным должностным лицом нового субъекта Федерации и обладая всей полнотой исполнительной власти, вплоть до чрезвычайных полномочий.

Переходный период в процессе объединения регионов может иметь разную продолжительность для разных субъектов в зависимости от региональных условий развития и сложностей объединительного процесса.

Например, переходный период создания Пермского края занял 4 года – с 2005 г. до конца 2008 г.

В последующих объединительных проектах продолжительность переходного периода была сокращена до 1,5–2 лет.

Тем не менее, укрупненные регионы, функционирующие как единые субъекты Федерации, появятся в России только в 2009 г.

Негативным моментом для уже укрупненных субъектов Федерации является неопределенность толкования такого понятия, как *особый статус* автономного округа как административно-территориальной единицы после объединения.

В его основе может лежать несколько аспектов в зависимости от каждого конкретного случая. Это может быть национальный аспект, то есть придание особого статуса территории по на-

циональному признаку, либо территориальный аспект – выделение муниципального образования, либо экономический аспект – предоставление особых льгот, целевое финансирование развития территории.

В итоге предоставление особого статуса территориям имеет целью сохранение и повышение уровня жизни местного населения и смягчение последствий перехода к управлению новым субъектом Федерации.

В частности, в Пермском крае изначально было предусмотрено создание специального органа – Министерства по делам Коми-Пермяцкого округа как структурного подразделения.

Очень важно оптимизировать деятельность территориальных органов исполнительной власти в новом субъекте Федерации и провести их своевременную реорганизацию. Существенным фактором должна быть выработка специальных механизмов взаимодействия и преодоления разногласий между органами государственной власти, объединяющихся субъектов Федерации. Отсутствие согласованной позиции по ряду вопросов приводит к затягиванию принятия решений, нарушению прав и свобод граждан. Одним из вариантов разрешения подобных ситуаций может стать активное участие в координации деятельности этих структур полномочных представителей президента Российской Федерации в соответствующих федеральных округах.

Необходимо создать систему мониторинга объединительного процесса, предполагающую планирование, прогнозирование, поиск оптимального алгоритма решения данной задачи. На федеральном уровне нужны механизмы, направленные на обеспечение эффективного информационного сопровождения процесса объединения субъектов Федерации, которые должны действовать на протяжении всего пере-

ходного периода. Это позволит создать благоприятную социально-психологическую обстановку, избежать возникновения конфликтных ситуаций.

Правоприменительная практика законов об объединении свидетельствует о необходимости законодательного регулирования вопроса о пределах ук-

рупнения субъектов Федерации. В этом плане требуются законодательные инструменты защиты от “стихийного” укрупнения и создания “гиперрегионов” на основе экономических, демографических ресурсов нескольких субъектов Федерации, принявших решение об объединении.

Практика объединений показала, что универсального подхода к укрупнению регионов нет. Это связано, в том числе, с неприятием идеи объединения с последующей утратой статуса во всех национальных республиках. Пока на данном этапе федеративной реформы методом укрупнения регионов постепенно решается проблема “сложносоставных” субъектов, за исключением Архангельской области с входящим в ее состав Ненецким АО и Тюменской области с Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким автономными округами.

### Примечания

- <sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4916; 2005. № 46. Ст. 4581.
- <sup>2</sup> Голубицкая М.В. Экономические перспективы регионов России // Обозреватель–Observer. 1999. № 7.
- <sup>3</sup> Федерализм и российские регионы: Сб. материалов интернет-конференций (декабрь 2005 – март 2006). М.: Изд-во ИНИОН РАН, 2006. С. 119-141.
- <sup>4</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
- <sup>5</sup> ФКЗ от 31 октября 2005 г. № 7-ФКЗ // Российская газета. 2005. 1 ноября.