

ПОЛИТИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ УКРУПНЕНИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассмотрены актуальные проблемы преобразования (укрупнения) субъектов Российской Федерации. Для правильного понимания данной проблемы необходимо в самой краткой форме рассмотреть вопрос о соотношении формы государственно-административной системы и политической демократии. Здесь привлекает внимание тот факт, что в подавляющем большинстве современные федеративные государства являются одновременно демократическими. Важнейшее значение для развития процесса преобразования играют политические и социально-экономические аспекты.

Ключевые слова: преобразование, укрупнение, федерализм, этнос, многосубъектность.

Проблема укрупнения регионов, возникающая вследствие формирования Российской Федерации нового типа, напрямую связана с вызовами, предопределенными особенностями политического пространства России, к числу которых относятся:

- 1) неоднородность России как «большого пространства»;
- 2) преобладание вертикальных связей над горизонтальными;
- 3) неосвоенность многих стратегически важных территорий;
- 4) большие разрывы между освоенными и обжитыми ареалами.

В предстоящее время России необходимо решать целый ряд вполне конкретных проблем внутреннего развития. Так, следует помнить, что до сих пор значительные территории, особенно на Севере и Дальнем Востоке, так и остались неосвоенными, да и вряд ли когда-нибудь смогут быть освоены силами одной страны, несмотря на богатство их природных ресурсов.

Экономически освоенные и обжитые ареалы не слитны, между ними находятся обширные практически не заселенные пространства. Таким образом «оторваны» Мурманская область и север Республики Коми от центра европейской части страны, юг Дальнего Востока (Приморский и Хабаровский края и Амурская область) – от Забайкалья и т.д.

Подобные исторически предопределенные особенности России затрудняют функционирование в ней федеративных механизмов и институтов местного самоуправления, что является серьезной проблемой в многоуровневом управлении страной. Поэтому, формируя стратегию государственно-территориального развития, необходимо делать упор не только на админис-

тративные реформы, прежде всего на интенсивное освоение перспективных, но слабозаселенных территорий. Это, в свою очередь, требует от государства активной и целенаправленной региональной политики – экономической, миграционной, социальной и др. Кроме того, специфика региональной политики России предопределена не только геополитическими, но и природно-климатическими особенностями России, среди которых определяющими для федеративного устройства России являются следующие.

Во-первых, преобладание среди российских территорий зон экстремального климата, интенсивное хозяйственное использование которых принципиально затруднено.

Во-вторых, нахождение значительной части природных ресурсов России «на Северах», что затрудняет их хозяйственное использование.

Так, российский Север составляет 2/3 (11 млн. кв. км) территории РФ, на которых производится четверть всего ВВП, добывается 92% газа, 75% нефти, практически все олово и все апатитовые концентраты. Плюс золото, алмазы, алюминий, более половины лесопроизводства и половина улова рыбы и морепродуктов страны.

Нигде в мире – ни в Северной Америке, ни на Скандинавском полуострове – нет постоянного земледельческого населения в тайге. Нигде в мире нет в северных широтах таких крупных городов, как Архангельск, Иркутск, Якутск, Воркута, не говоря уже о Норильске и Магадане. Действительно, как указывает статистика, в списке самых холодных городов США, Канады и России 85 приходится на долю России. При этом самый холодный канадский город (Винни-

пег) на двадцать втором месте, а самый холодный американский (Фарго) – на пятьдесят восьмом. Среди 25 самых холодных городов с численностью населения более полумиллиона 23 находятся в РФ и только два – в Канаде [1].

В-третьих, в высокоширотных северных районах товарно-рыночное производство (обеспеченное соответствующей социальной инфраструктурой, условиями труда и «мягкостью» природной среды), как правило, нерентабельно. Причина – возрастание до 7 раз себестоимости продукции по сравнению с районами массового проживания людей. Однако, как указывалось выше, именно в таких районах сосредоточено от 60 до 95% важнейших ресурсов России. Добыча же их может осуществляться только крупными предприятиями со значительной потерей в норме прибыли, которая возможна при высокой ценности продукции. Поэтому на экономической основе «смычка» Севера и материка невозможна, поскольку невозможно установить цену, которая одновременно устраивала бы и покупателя, и продавца: при равноправном торговом обмене взаимные потери – в обоих направлениях – превысили бы прибыль. Кроме того, внутриматериковое, отдаленное на тысячи километров от районов потребления расположение почти всех месторождений энергоресурсов обуславливает неизбежность их транспортировки целиком по суше на огромные расстояния. Все это предполагает высокую ответственность центральных властей за состояние северных регионов, доступность и эффективность коммуникаций в масштабах всей страны, а также требует поддержания баланса отношений между относительно благополучными районами и зонами экстремального климата [2].

Все это означает предрасположенность России к созданию государства мобилизационного, патерналистского и распределительного типа, модель которого особенно ярко проявлялась в период войн и кризисов и не исчерпала себя по сей день. Подобные исторические особенности затрудняют функционирование федеративных механизмов и институтов местного самоуправления, что является серьезной проблемой.

Именно эти особенности заставляют многих ученых и специалистов делать далеко идущие выводы о новых перспективах административно-территориального деления современной России. При этом нынешнее состояние ее терри-

ториально-политического устройства оценивается чаще всего как неблагоприятное. Прежде всего критикуется многосубъектность [3] Российской Федерации: искажение понятия разнообразия в России является ущемлением единства и делает невозможным эффективное соуправление частей Федерации. Ученые и политики предлагают различные пути сокращения количества субъектов Российского государства.

Так, одной из причин издания Указа Президента Российской Федерации по разделению территории России на семь федеральных округов является попытка Кремля создать дополнительный управленческий уровень для разрешения внутренних проблем регионов [4]. Можно предположить, что в будущем административно-территориальное деление будет сориентировано на эти федеральные округа, для чего следовало бы на уровне федерального закона определить правовой статус федеральных округов как новых территориально-политических образований в составе Российской Федерации [5, 85]. Возможно продолжение преобразования (укрупнения) субъектов Федерации посредством их объединения через референдум.

Процесс укрупнения регионов России, стартовавший несколько лет назад с образованием семи федеральных округов, в декабре 2003 г. [6] получил продолжение в объединении или поглощении крупными субъектами мелких автономий. Будучи инициирован бывшим Президентом России В. Путиным, был поддержан рядом губернаторов и приобрел характер общенациональной политической кампании.

1 декабря 2005 года стартовал процесс укрупнения субъектов Российской Федерации: впервые на ее карте появился новый субъект Федерации, образованный в результате объединения двух самостоятельных прежде субъектов – Пермский край.

1 января 2007 года в составе РФ появился новый субъект – объединенный Красноярский край, 1 июля 2007 года – Камчатский край. Создание объединенной Иркутской области завершилось 1 января 2008 года, а Забайкальского края – 1 марта 2008 года. Таким образом, по состоянию на 1 марта 2008 года количество субъектов РФ было уменьшено до 83.

В Центрально-Черноземном регионе обсуждается вопрос об объединении Тульской

и Рязанской областей в единую Приокскую губернию. Вице-спикер Законодательного собрания Санкт-Петербурга Ю. Гладков активно пропагандировал идею объединения Санкт-Петербурга и Ленинградской области в единый субъект – Балтийский край.

При этом проявилась тенденция, в рамках которой объектом притязаний экономически сильных центров становятся «сырьевые» субъекты, обладающие богатыми залежами нефти и газа: так, Красноярский край осуществляет переподчинение себе Эвенкийского и Таймырского автономных округов, а единственная в стране Еврейская автономная область может стать частью Хабаровского края.

Весьма популярной является и идея об объединении северокавказских республик в две губернии — Ставропольскую и Краснодарскую.

Во-вторых, обсуждая и осуществляя процесс преобразования субъектов РФ, по мнению автора, необходимо следовать принципам взаимодополняемости и функциональной полезности, выработать четкие и определенные критерии такого объединения, а также учитывать возможные противопоказания.

Так, само по себе укрупнение регионов является далеко не безболезненным вариантом выравнивания прав и полномочий национальных республик и округов с правами краев и областей. Оно превращает президентов республик в руководителей достаточно небольших административных единиц, когда национально-территориальные автономии заменяются национально-культурными [7, 4]. Однако сам этот процесс неизбежно выводит на целый комплекс взаимосвязанных проблем, требующих эффективного решения.

Во-первых, нужно помнить, что неравномерность развития регионов – это объективный закон, который едва ли можно преодолеть путем присоединения одного региона к другому.

Во-вторых, сам по себе процесс территориального укрупнения регионов не устраняет существующие между ними разрывы в уровне жизни, а идея самодостаточности регионов объективно толкает их к сепаратизму.

В-третьих, возникает противоречие между экономическим равенством всех субъектов и обеспечением экономической эффективности. Поскольку, выравнивая регионы по статусу

и экономическому потенциалу, федеральные власти могут «притушить» точки экономического роста, размазав их потенциал.

В-четвертых, объединение регионов, уменьшая число административно-территориальных центров, сокращает число городов с наиболее быстрыми темпами развития.

В-пятых, усложняется процесс бюджетного обеспечения территорий: прежде дотируемые напрямую из центра «слабые» регионы стали получать дотации из бюджета областей и краев, в состав которых они входят. В силу этого возникают проблемы для «регионов-доноров», которые не могут рассчитывать на дополнительную финансовую помощь.

В-шестых, встает вопрос финансового обеспечения самого процесса укрупнения субъектов. Так, под уже состоявшееся «укрупнение» Коми-Пермяцкому АО и Пермской области удалось получить от федерального центра 12 млрд. рублей.

Наконец, при укрупнении субъектов неизбежно возникает проблема межнациональных противоречий. Например, на Северном Кавказе любая попытка создать укрупненные субъекты будет неизбежно осложнена влиянием национального и исторического самосознания проживающих там народов, негативно воспринимающих любые притязания «чужаков-соседей на их территорию». Это связано в первую очередь с тем, что главным консолидирующим фактором на Северном Кавказе является не экономика и даже не религия, а национальное самосознание.

С учетом вышеназванных проблем необходимо выработать объективные критерии процессов реформирования (реструктурирования) российского государственного устройства и укрупнения регионов. Такими критериям, на взгляд автора, должны являться:

– установление масштаба новых регионов, соответствующего потребностям их эффективного жизнеобеспечения и управляемости, не допускающего ни чрезмерного дробления территориальных единиц (разделить Якутию-Саха на три части, одна из которых вошла бы в Таймырский округ, другая – в Колымский, а третья – осталась бы собственно Республикой Саха), ни гигантомании (проект создания единого Северного округа от побережья Балтики до Колымы с центром в Санкт-Петербурге);

– сохранение исторических связей между регионами, а также сложившихся хозяйственных комплексов и связей (Саратовская область входит в Средневолжский укрупненный субъект РФ либо оказывается в Южно-Уральском);

– учет мнения и интересов жителей регионов, которые предполагается объединять по принципу подчиненности одного региона другому;

– учет существующих противоречий и конфликтов интересов в исторически многонациональных регионах (так, на Северном Кавказе черкесы, абазины в Карачаево-Черкесии и, конечно, русские в целом выступают за создание двух объединенных губерний, а все остальные — против);

– упрощение и повышение надежности и эффективности всей системы общегосударственной власти.

Сегодня же «реформа началась на ощупь, поскольку никакого концептуального взгляда на проблему не было» [8]. Тем актуальнее в подобной ситуации разработка комплексной стратегии реформирования территориального деления с учетом всех вышеназванных обстоятельств и принципов.

Условия результативного использования модели бюджетного федерализма полностью соответствуют требованиям результативного государственного регулирования территориального развития. Представляется возможным выделить ряд специфических требований, обеспечивающих результативность бюджетного федерализма, исходящих из базовых положений экономического федерализма:

Распределение и правовое закрепление между федеральным, субфедеральным и местным уровнями ответственности за выполнение отдельных социальных и экономических функций (требование обоснованности распределения расходов и своевременного, в полном объеме поступления доходов).

При этом следует подчеркнуть, что последние в значительной мере подвержены колебаниям. Российские регионы находятся в очевидно неравной ситуации с точки зрения наполнения бюджетов за счет налоговых доходов (от 95% по Самарской области до 47% по Калмыкии).

Определение и правовое закрепление источников доходов бюджетов всех уровней с учетом ресурсного потенциала территорий (имущество, недра и т.д.), ранее полученных средств

государственной поддержки и т.д. (требования обоснованности распределения доходов).

Разработка и правовое закрепление обязанности полного территориального наполнения бюджета (по доходам и расходам), отражающего как прямые межбюджетные и налоговые потоки, так и территориальное распределение всех классификационных позиций федерального бюджета по всем субъектам Федерации (требование территориальной прозрачности бюджетно-налоговых отношений).

Правовое закрепление критериев организации межбюджетных и налоговых потоков, исходя из территориальной структуры расходов и сводного финансового потенциала территорий (требование обоснованности и многообразия форм селективной поддержки отдельных регионов).

Разработка и правовое закрепление процедур оценки и учета бюджетно-налоговых последствий проектов законов и постановлений правительства РФ (требование обеспечения устойчивости бюджетно-налоговой системы).

Разработка и правовое закрепление механизмов и процедур, обеспечивающих реализацию всех вышеуказанных положений (требование процедурной обеспеченности).

Реализация указанных требований во многом зависит от полноты инфраструктурного обеспечения отношений, складывающихся в рамках экономического федерализма.

Очевидно, что невозможно сформировать специальную инфраструктуру, «ответственную» за обеспечение федерализма. Эти функции выполняет весь комплекс инфраструктурных составляющих российской экономики – биржи, банки, страховые компании, инвестиционные фонды, информационные агентства и т.д.

При этом для развития экономического федерализма весьма важно, чтобы рыночная инфраструктура как страны в целом, так и отдельных регионов развивалась комплексно, «доставалась» по мере необходимости в связи с появлением новых функций, направлений, межбюджетных отношений.

Следует отметить, что число инфраструктурных элементов рынка, способствующих (но в ряде случаев и тормозящих) реализации принципов экономического федерализма, изменяется разнонаправленно. Ускоренное развитие получает внебиржевое посредничество, в связи с

чем растет число ярмарок (в т.ч. в интернет-сетях), коммерческих выставочных комплексов и т.д. Это свидетельствует о формировании достаточно благоприятных условий для дальнейшего развития единого рыночного пространства страны и регионов, без которого экономический федерализм немислим.

С другой стороны, инфраструктурные элементы, «ответственные» за финансовую составляющую федерализма, имеют тенденцию к численному сокращению.

Однако количественное сокращение кредитных и страховых организаций сопровождается значительными качественными преобразованиями: ростом активов в рамках одной организации, диверсификацией деятельности, увеличением клиентской базы и т.д.

Таким образом, экономический федерализм в России и ее регионах находится в стадии становления и достаточно активного развития. Очевидно, что от успешности этого процесса в настоящее время во многом будет зависеть финансовая децентрализация, самостоятельность и самодостаточность территориальных образований нашей страны в будущем.

Необходимо отметить, что и этнический фактор в нашей стране далеко не исчерпал себя. В сознании народов России он по-прежнему остается основным фактором идентичности, политическим и идеологическим ориентиром.

Сегодня и в ближайшем будущем призывы к отказу от этнического федерализма, переходу к федерации территорий ничего позитивного не принесут. Необходимо искать такие пути строительства российской государственности, которые укрепят единство России. В качестве примера можно обозначить некоторые из них.

Первый путь – использование потенциала национального или этнического самосознания. Важной составляющей этнического самосознания являются коллективные представления этнической общности о своей истории, территории, государстве, взаимоотношениях с другими народами. В этническом самосознании российских народов присутствуют идеологический и политический компоненты, т. е. представления этноса о своих национальных целях и интересах, путях и средствах их достижения.

Сегодня сохраняется подъем национального самосознания, сохраняется стремление наро-

дов к большей степени свободы и самостоятельности в строительстве своей жизни. Это реальность современной России. С ней необходимо считаться, а не бороться. Только создавая условия, способствующие свободному развитию духовной, общественной, политической жизни в формах, отвечающих стремлениям и особенностям конкретного этноса, мы сможем укрепить доверие народов друг к другу, обеспечить межнациональное согласие и сотрудничество и сохранить Россию как единую страну.

Понимание того, что нужно строить национальную и региональную политику именно на этих началах, имеется и на федеральном уровне, и в республиках, краях, областях и автономиях. Но практические шаги пока осуществляются медленно и непоследовательно [9]. Беспокойство вызывает нарастающее отдаление российских народов друг от друга в духовной, культурной, информационной сферах. Происходящая духовная и культурная самоизоляция народов негативно сказывается на самом качестве их духовного, культурного развития. Она ведет к разобщению, утрате чувства близости, взаимосвязанности судеб народов, живущих в одной стране. Следовательно, это уже вопрос жизнеспособности нашей многонациональной страны, прочности Российского государства.

Второй путь. Острые проблемы концентрируются в ряде городов, субъектов РФ, ставших объектами массовой миграции из других регионов России, стран ближнего и дальнего зарубежья. По большому счету, государство к этим проблемам оказалось не готово как в политическом, так и в административно-правовом отношении.

В регионах с повышенным уровнем миграции национальная политика должна быть самым тесным образом увязана с задачами обеспечения нормальной жизни и безопасности тех, кто здесь живет. Только конструктивными мерами можно полностью устранить почву, на которой возникают межэтнические конфликты.

Третий путь. Исторически общепризнана роль русского народа как народа государственно-образующего, цементирующего нашу многонациональную страну.

Нельзя забывать о том, что без благополучия народа не может быть благополучной, крепкой страны.

На сегодня самая острая проблема русских – это сокращение их численности. Поэтому необходима совокупность мер, которые бы стимулировали рождаемость, сократили смертность, способствовали бы увеличению средней продолжительности жизни. Безусловно, в этом нуждаются и все остальные народы Российской Федерации.

Исходя из этого, в стране должна проводиться сильная социальная политика, составной частью которой должна быть реальная программа демографического возрождения России. И тогда в рамках этой программы важно предусмотреть специальные меры для тех территорий, где демографическая ситуация особенно тяжелая. А вот здесь решение проблемы возможно не по национальному, а по территориальному признаку.

Таким образом, этнический федерализм как один из принципов российского федерализма – историческая необходимость. Сам по своей природе он не несет в себе никакой угрозы единству государства. Построенная на его основе Российская Федерация обладает высокой жизнеспособностью. Поэтому задача состоит в том, чтобы совершенствовать существующую модель российского федерализма.

Россия сегодня – это исторически выстраданная социально-политическая и духовная общность народов и культур. Она выработала свое собственное качество сотрудничества и интеграции, которое Конституция определяет как многонациональный народ Российской Федерации.

Любой референдум – это не простое согласование интересов региональных элит и местных предпринимателей, а также ФПГ, ведущих

бизнес в том или ином субъекте. Это мнение народа, ради которого осуществляются проекты преобразований. Несмотря на то, что процесс укрупнения регионов идет довольно медленно, в России прошло уже пять успешных референдумов.

Чтобы подтолкнуть губернаторов к укрупнению, им гарантировали в случае успешного народного волеизъявления государственные инвестиции в развитие инфраструктуры и социальной сферы нового региона. Кроме того, на переходный период (до формирования органов власти нового субъекта), занимающий обычно два-три года, в регионах сохраняется привычный уровень бюджетной обеспеченности [10].

Укрупнение регионов – процесс зарождения «среднего класса» среди субъектов РФ, того слоя, который сейчас практически отсутствует. Это является одной из важнейших предпосылок территориального преобразования.

Успешная реализация задач регионального развития тесно связана с тем, насколько полно в России решена проблема административно-территориального устройства. До сих пор в России так и не приняты федеральные законы, определяющие порядок формирования административных границ субъектов Российской Федерации и общие принципы административно-территориального устройства внутри регионов. Но процесс преобразований идет, что дает надежду в решении проблем не только политической и экономической стабильности в Российской Федерации, но ее национального и социального спокойствия.

Список использованной литературы:

1. Лунев С. Сибирь стоит мессы // Независимая газета. 2004. 4 марта. С. 7.
2. Корякин Ю.И. Энергетика и российская политика // Независимая газета. 1997. 18 апреля. С. 5.
3. Жириновский В.В. Новое устройство России. М.: Эксмо, 1999. С. 29.
4. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 3 апреля 2001 года // Российская газета. 2001. 4 апреля.
5. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации. ФЗ от 17 декабря 2001 г. // СЗ РФ. 2004. № 13. Ст. 1110; 2005. № 27. Ст. 2706; 2006. № 16. Ст. 1644.
6. Медведев Н.П. Политическая регионалистика. М.: ИНФРА-М, 2002. С. 85.
7. Бабурин В. Чем больше территория – тем лучше жизнь? // Век. 2002.-№ 12.- С. 4.
8. Тугарев А. Проект административно-территориальной реформы в России. [http://r-atd.narod.ru].
9. Казаков А. Федеративная реформа в России. –<http://www.newsweekly.ru/government> 25 октября 2006 г.
10. Актуальные проблемы совершенствования состава субъектов Российской Федерации / Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2005. - №16 (268). С. 3.