

# ОБЪЕДИНЕНИЕ РЕГИОНОВ – ВЕЛЕНИЕ ВРЕМЕНИ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ПО ДЕЛАМ ФЕДЕРАЦИИ И РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ  
Александр Иванович Казаков

То, что государственно-территориальное устройство Российской Федерации нуждается в реформировании, стало понятным едва ли не с момента принятия действующей Конституции РФ. Тем не менее до поры до времени этот вопрос рассматривался преимущественно в теоретической плоскости. Однако в последние три-четыре года неотложная необходимость улучшения управляемости страной, укрепления ее целостности, вступление в силу Закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» поставили реформу государственно-территориального устройства в повестку дня политической жизни страны в качестве практической задачи укрупнения субъектов Российской Федерации. Началось объединение Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа, достигнута договоренность об объединении с 1 января 2007 года Красноярского края с Таймырским (Долгано-Ненецким) и Эвенкийским автономными округами, приняты шаги в том же направлении рядом других субъектов Российской Федерации.

## Что не устраивает в государственно-территориальном устройстве России

Что конкретно не устраивает нас в действующем государственно-территориальном устройстве России? В самом ли деле оно не может быть улучшено никаким иным способом, кроме проведения реформы, направленной на укрупнение регионов?

Прежде всего бросается в глаза *чрезмерная дробность* нашего государственно-территориального устройства. В самом деле в мире нет другой страны с таким большим количеством высших административно-территориальных единиц, как в России.

Вот некоторые цифры, подтверждающие сказанное. В 20 федеративных государствах мира среднее соотношение в системе федеральный центр – субъекты Федерации составляет 1:22. По количеству регионов к нашей стране более или менее приближаются лишь Соединенные Штаты Америки, где 51 штат и один федеральный округ. Но и это на одну треть меньше, чем у нас. В Бразилии всего 27 территориальных образований высшего уровня (штаты, федеральные территории, округ), в Индии – 32 (штаты и союзные территории), в Канаде – 12 (провинции и территории). В Китае, население которого превышает население России более чем в 10 раз, всего 30 административных единиц высшего уровня (провинции, автономные районы, города центрального подчинения).

Российская система государственно-территориального устройства не просто дробная, но и *нерационально дробная*, так как в выделении административно-территориальных единиц высшего уровня не просматривается какая-либо объективная логика. Возьмем такой важнейший показатель, как средняя численность населения данной единицы. У нас средняя величина населения республики, края, области – 1,9 млн. человек. Это значительно меньше, чем в более или менее сопоставимых по населению государствах. Так, в Японии средняя величина административно-территориальной единицы высшего уровня составляет 2,7 млн. человек, в США – 5,3 млн., Бразилии – 6,1 млн. То есть примерно в 3 раза выше, чем в России.

Кроме того, в нашей стране за средней величиной населения административно-территориальной единицы скрываются огромные различия. Например, население Свердловской области превышает население Новгородской области в 6 раз. Если же принять во внимание и население автономных округов, то разница между субъектами Российской Федерации по численности населения оказывается огромной. Сравните, например, Московскую область с ее 6,5 млн. человек и Эвенкийский автономный округ, население которого не достигает 20 тысяч. Оба региона, согласно Конституции РФ, – равноправные субъекты Российской Федерации.

Накопленный опыт убеждает, что 89 мелких субъектов Российской Федерации – слишком много для того, чтобы можно было выстроить эффективную систему государственного управления, обеспечивающую оперативное и четкое принятие решений и их практическую реализацию.

Следующий момент – существование *сложноструктурных* субъектов Российской Федерации, то есть регионов, на территории которых расположены другие субъекты Российской Федерации. Это Красноярский край, Тюменская область, некоторые другие субъекты Российской Федерации. Такая конструкция порождает немало серьезных проблем с определением компетенции регионов, четким определением того, за что отвечают край или область, а за что – автономии, по каким вопросам в их отношениях действует принцип субординации, по каким – координация.

Но главную причину неэффективности нынешнего государственно-территориального устройства я вижу в его *несоответствии требованиям федерализма*. Мировой опыт неопровержимо свидетельствует, что федеративное государство жизнеспособно, когда субъектами Федерации являются *экономически самостоятельные* регионы. Только при этом условии субъект Федерации в состоянии выполнять функции, закрепленные за ним Конституцией, обеспечивать должные условия жизни населения, демонстрировать устойчивое экономическое и социальное развитие.

Сошлюсь в подтверждение на опыт Германии. Статья 24 Основного закона ФРГ гласит: территория федерации «должна быть заново распределена федеральным законом с учетом местной общности жителей, исторических и культурных связей, хозяйственной целесообразности и социальной структуры. Новое распределение территорий должно создавать земли, которые по своим размерам и производительным силам могут успешно выполнять возложенные на них задачи». О том, что такой подход оправдал себя, свидетельствует высокая динамика экономического и социального развития Германии.

У нас картина совершенно иная. Разрыв между субъектами Российской Федерации по величине валового регионального продукта на душу населения достигает сейчас 40 раз, поинвестици-



ям в основной капитал на душу населения – 180 раз, по уровню регистрируемой безработицы – 20 раз, по уровню среднедушевых доходов – 14 раз. Более половины субъектов Российской Федерации – постоянные или «переходящие» (год на год не прих одится) – реципиенты. Почти одна треть субъектов Российской Федерации относится к категории территорий с высоким уровнем дотации.

Огромные диспропорции между субъектами Российской Федерации, пох о же, *не только не сокращаются, но и усиливаются*. Такой вывод вытекает из исследований, проведенных Центром социально-экономических проблем федерализма Института экономики Р АН. По оценке центра, несмотря на экономическое оживление последних пяти лет , сформировалась тенденция к уменьшению числа регионов, в которых величина произведенного ВРП на душу населения превышает средний общероссийский уровень или приближается к нему вплотную. Если в 1995 году в совокупности эти две группы объединяли в себе 51 субъект Российской Федерации, то уже к началу 2000-х годов они охватывали только 35 регионов. В то же время отчет ливо просматривается тенденция к росту числа регионов, в которых уровень производства ВРП на душу населения не составляет даже половину общероссийского. В 1995 году их было 11, к началу 2000-х годов – уже 20 регионов.

Иными словами, богатые регионы становятся богаче, бедные – беднее. Если эта тенденция сохранится, то под угрозой окажется общественно-политическая стабильность, сама целостность страны.

Подведу итоги проделанного анализа.

*Первое.* Имеющиеся производственные, научно-технические, кадровые ресурсы значительной части субъектов Российской Федерации не обеспечивают их экономическую и социальную самодостаточность. Не обладая адекватной экономической базой, многие субъекты Российской Федерации представляют собой не жизнеспособные х озяйственные комплексы, а простые «учетные единицы». Они являются частями, скорее, *административного, а не экономического* пространства.

*Второе.* Как показывает жизнь, в рамках существующего государственно-территориального устройства едва ли возможно преодолеть *фактическое хозяйственное и социальное неравенство*, огромные разрывы в бюджетной обеспеченности территорий, уровнях жизни их населения, сделать все или подавляющее большинство субъектов Российской Федерации экономически и социально сильными регионами.

*Третье.* В основу государственно-территориальной реформы следует положить принцип, в соответствии с которым каждый субъект Российской Федерации должен ста ть *экономически самодостаточным* регионом. Применительно к Российской Федерации это означает, что каждый регион, претендующий на статус субъекта Российской Федерации, должен быть в состоянии обеспечить каждодневные потребности «своего» населения, содержать государственный аппарат, отвечать по своим обязательствам и т.п. за счет собственных ресурсов.

## Принципы и основные контуры реформы государственно-территориального устройства

Из принятия экономической самодостаточности в качестве отправного принципа нового административного деления следует необходимость проведения в ходе реформы «привязки» государственно-территориального деления к существующим исторически сложившимся крупным экономическим комплексам или создание таких комплексов путем объединения экономических потенциалов нынешних субъектов Российской Федерации в рамках единой административно-территориальной единицы. Представляется, что эту задачу можно решить, взяв за основу двухуровневую систему экономического и административного деления и территориального управления.

Первый, высший уровень государственно-территориального деления – регионы, или субъекты Российской Федерации, возникающие в результате укрупнения нынешних субъектов Российской Федерации. Его следует проводить с учетом размера территории, количества населения, исторических связей территорий, их конституционного ста туса, других факто-



Таблица 1

## СОСТАВ ГУБЕРНИЙ РОССИИ

Губернии	Состав	Центр	Территория, тыс. кв. км	Население, тыс. чел. на 1.01.2000	Сельские районы
1	2	3	4	5	6
1. Центральная	г. Москва, Московская область	Москва	47,0	15002	39
2. Западная	Брянская, Калужская, Смоленская области	Смоленск	114,6	3645	76
3. Верхневолжская	Тверская, Ярославская области	Ярославль	120,5	3007	53
4. Волго-Окская	Владимирская, Ивановская, Костромская области	Иваново	110,9	3603	61
5. Приокская	Рязанская, Тульская области	Тула	65,3	3026	48
6. Западно- Черноземная	Белгородская, Курская, Орловская области	Курск	81,6	3705	73
7. Восточно- Черноземная	Воронежская, Липецкая, Тамбовская области	Воронеж	115,8	4666	73
8. Северо-Западная	г. Санкт-Петербург, Ленинградская, Калининградская, Новгородская, Псковская области	С.-Петербург	213,6	8803	75
9. Карело- Мурманская	Республика Карелия, Мурманская область	Мурманск	317,3	1766	15
10. Северная	Республика Коми, Ненецкий АО, Архангельская, Вологодская области	Архангельск	1149,0	3915	58
11. Волго-Донская	Республика Калмыкия, Астраханская, Волгоградская, Ростовская области	Ростов- на-Дону	334,9	8348	100
12. Причерно- морская	Республики Адыгея, Карачаево- Черкесская, Краснодарский край	Краснодар	98,0	5840	53
13. Северо- Кавказская	Республики Дагестан, Ингушская, Кабардино-Балкарская, Северная Осетия, Чеченская, Ставропольский край	Ставрополь	156,6	7341	104
14. Средне- российская	Республика Мордовия, Нижегородская область	Н. Новгород	103,1	4592	70
15. Волго-Вятская	Республики Марий Эл, Чувашская, Кировская область	Киров	162,3	3708	74
16. Волго-Камская	Республика Татарстан, Ульяновская область	Казань	105,3	5246	64
17. Средневолжская	Пензенская, Самарская, Саратовская области	Самара	197,0	7533	93
18. Западно- Уральская	Удмуртская Республика, Коми- Пермяцкий АО, Пермская область	Пермь	202,7	4586	60



1	2	3	4	5	6
19. Южно-Уральская	Республика Башкортостан, Оренбургская область	Уфа	267,6	6329	89
20. Восточно-Уральская	Курганская, Свердловская, Челябинская области	Екатеринбург	353,7	9366	78
21. Обско-Иртышская	Тюменская область, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий АО	Тюмень	1435,2	3237	38
22. Западно-Сибирская	Новосибирская, Омская, Томская области	Новосибирск	634,8	5972	78
23. Южно-Сибирская	Республика Алтай, Алтайский край, Кемеровская область	Кемерово	357,2	5839	89
24. Восточно-Сибирская	Республики Тыва, Хакасия, Таймырский, Эвенкийский АО, Красноярский край	Красноярск	2572,1	3941	72
25. Прибайкальская	Республика Бурятия, Иркутская, Читинская области, Агинский Бурятский АО	Иркутск	1550,7	5031	85
26. Приамурская	Хабаровский край, Амурская область, Еврейская авт. область	Хабаровск	1088,3	2702	42
27. Тихоокеанская	Приморский край, Камчатская, Сахалинская области, Корякский АО	Владивосток	725,3	3160	52
28. Северо-Восточная	Республика Саха (Якутия), Магаданская область, Чукотский АО	Якутск	4302,3	1306	49

ров. Но во главу угла должно ставиться формирование территориально-хозяйственного комплекса, масштабы и потенциал которого обеспечивают экономическую (в том числе финансовую) самодостаточность региона.

Второй уровень государственно-территориального деления совпадает в основном с нынешними субъектами Российской Федерации. Без этого уровня государственного управления не обойтись, так как существующие субъекты Российской Федерации, будучи достаточно крупными экономическими и социальными комплексами, «неподъемны» для эффективного управления непосредственно из регионального центра.

Исходя из исторической традиции, можно было бы закрепить за субъектами Российской Федерации, образуемыми путем объединения нынешних субъектов Российской Федерации, название губернии. Но, конечно, могут быть и другие варианты названия.

Выше предлагается схема «губернизации» страны, подготовленная с учетом экономических и социальных характеристик нынешних объединяемых субъектов Российской Федерации. Она предусматривает образование 28 губерний.

Предложенный вариант не претендует на то, чтобы быть единственно верным. Изменения как во внутренней конфигурации губерний, так и по их общему количеству возможны. Но они должны быть обоснованы, в первую очередь по экономическим и социальным параметрам. В этом плане предложенная таблица 1 открыта для обсуждения, уточнений, изменений.

Предлагаемая двухуровневая модель государственно-территориального устройства имеет следующие преимущества:

1. Она открывает путь к образованию крупных многоресурсных народно-хозяйственных комплексов и емких региональных рынков. Что, в свою очередь, создает луч-



шие возможности для формирования оптимальных торговых, финансовых и других балансов, самофинансирования территорий.

2. Создание губерний позволит гораздо более полно использовать политический и управленческий потенциал вертикали исполнительной власти, на формирование которой направлена инициатива Президента РФ В.В. Путина, предусматривающая, что кандидаты на пост губернаторов представляются на утверждение законодательных собраний субъектов Российской Федерации главой государства. Формирование такой вертикали предполагает расширение и усиление полномочий субъектов Российской Федерации, их высших должностных лиц. Однако для многих нынешних регионов подобные полномочия – не более чем формальный а трибут, так как они не в состоянии эффективно использовать представленные права в силу своей экономической маломощности. Губернии будут свободны от этого недостатка. И второй момент: благодаря сокращению количества единиц управления федеральный Центр получает возможность более оперативной и конкретной работы с крупными, дееспособными экономическими регионами.

3. Объединение субъектов Российской Федерации позволит сделать более компактным управленческий аппарат. Вместе с тем представляется целесообразным, по крайней мере на первом этапе, сохранить в качестве звена государственного управления существующие субъекты Российской Федерации.

4. Проведенные подсчеты показывают, что при переходе к губернскому территориальному устройству дифференциация важнейших региональных экономических и социальных показателей сократится в два-три раза. В результате административно-экономическое пространство России станет экономически и социально более однородным, что снизит угрозу роста общественно-политической напряженности, облегчит управление страной.

## Риски, связанные с реформой

Не только противники, но и сторонники реформы государственно-территориального устройства полагают, что ее осуществление сопряжено с немалыми рисками: управленческими, политическими, этнополитическими. Такие риски действительно существуют. Отметим некоторые из них.

1. Прежде всего было бы заблуждением думать, что объединение регионов всегда хорошо, всегда во благо. В каждом конкретном случае такое объединение требует тщательных экономических оценок и обоснований. Нужна методика нахождения оптимальной конфигурации регионов, то есть такого объединения нынешних субъектов Российской Федерации, которое создает не просто экономически самостоятельную единицу, а субъект Российской Федерации, способный к *устойчивому и динамичному развитию, органично вписывающийся в единое экономическое пространство страны*. При этом важен не экономический рост сам по себе, важно прежде всего то, чтобы этот рост положительно сказывался на уровне жизни всего населения всех объединяющихся субъектов Российской Федерации. Если социальные последствия объединения неопределенны или тем более отрицательны для каких-либо социальных или территориальных групп населения, от объединения следует воздержаться.

Определенную работу по созданию системы индикаторов и методик, позволяющих проводить всесторонний анализ текущего состояния регионов и прогнозировать последствия их интеграции, проделал Совет по изучению производительных сил (СОПС). Предложенная схема из 28 губерний составлена на основе его разработок.

2. Изменение границ субъектов Российской Федерации, объединение их потенциалов, формирование структуры и кадрового состава новых органов порождают немало *управленческих* проблем. Как сейчас принято говорить, эти проблемы носят преимущественно технический характер. Они вполне разрешимы. Иное дело, что для этого потребуются



тщательное продумывание и четкая организация переходного периода, чтобы не потерять рычагов управления губерниями, страной в целом. Следует отметить, что данным вопросам уделено первостепенное внимание в документах, регулирующих процесс объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа, Красноярского края, Таймырского и Эвенкийского автономных округов.

3. При проведении реформы неизбежны *политические* риски, так как она прямо затрагивает интересы всех слоев населения, в том числе тех слоев, которые принято называть региональными элитами. И в первую очередь – интересы политических элит субъектов Российской Федерации. Реформа, которую мы предлагаем, не может и не должна вызвать отторжения со стороны основной части населения, большинства региональных элит, в том числе бизнеса, так как она открывает новые, гораздо более благоприятные перспективы экономического, социального, культурного развития территорий. Думаю, что, если людям объяснить это, они реформу поддержат.

4. Самыми серьезными мне представляются риски, которые связаны с *изменением статуса национально-территориальных образований*. Понятно, что речь прежде всего о республиках. Думаю, что при оценке этих рисков следует исходить из следующих факторов, определяющих межнациональный климат в нашей стране.

*Первое.* Нельзя не видеть, что период, когда значительная часть населения республик, автономий связывала свое национальное возрождение, экономический и социальный прогресс с вытеснением «чужаков», с обретением как можно более широкого государственного суверенитета, этот период остался позади. Хотя сепаратистские настроения дают себя знать, они не являются доминирующими. Устойчивость этнополитической ситуации не поколебали ни Чечня, ни террористические акции.

*Второе.* Полным ходом идет восстановление и развитие единого общероссийского рынка, преодолевающего территориально-административные границы и барьеры. Огромные масштабы приобрела внутренняя миграция рабочей силы, в том числе из республик. Все это ускоряет интернационализацию экономики, бизнеса, других сфер общественной жизни.

*Третье.* Недавняя общероссийская перепись населения вновь подтвердила, что, несмотря на некоторое сокращение численности русских, они составляют 4/5 всех ее жителей. Это означает, что русский народ по-прежнему выступает цементирующей силой межнациональной консолидации российского общества.

Отмеченные процессы заставляют под иным углом зрения взглянуть на роль этнического фактора в государственно-территориальном устройстве страны, так как выдвигают на передний план не его политическую составляющую, а его социально-экономический и культурный моменты. Опыт Москвы, Санкт-Петербурга, ряда других субъектов Российской Федерации, которые отличаются этническим многообразием населения, показывает, что широкие возможности с точки зрения удовлетворения национальных потребностей людей, открывают культурно-национальные автономии. Территории, где более 50% населения составляют компактно проживающие представители той или иной национальности, могут получить статус национально-территориальной автономии, кантона и т.д. в составе субъекта Российской Федерации, образованного по территориальному, а не национальному признаку. В губерниях с этнически пестрым составом населения стоит пойти на формирование органов государственной власти по принципу квотируемого представительства национальностей.

Словом, необходимость ухода от этнической модели федерализма в нашей стране назрела. Но действовать в этой сфере нужно поэтапно, постепенно, избегая резких, недостаточно продуманных и подготовленных движений.

5. Нужна *федеральная политика, поощряющая объединение экономически слабых регионов с сильными регионами*. Может быть, целесообразно предоставлять новым субъектам Российской Федерации определенные льготы на переходный период.

Чтобы ослабить сопротивление реформе со стороны субъектов Российской Федерации, точнее, некоторой части их элит (сопротивление, диктуемое как клановыми интересами, так или



ными амбициями), следует законодательно закрепить минимальные территориальные, демографические, экономические, финансовые, социальные стандарты, которым должен удовлетворять регион, претендующий на статус субъекта Российской Федерации.

б. Закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» предусматривает вынесение вопроса об объединении на референдум населения объединяющихся регионов. Вопрос о целесообразности или нецелесообразности объединения – вопрос сложный, во многих случаях не очевидный, обоснованный ответ на него требует разнообразных и глубоких знаний. Это открывает возможность манипулирования настроениями людей со стороны групп, преследующих собственные корпоративные или политические интересы в ущерб интересам основной части населения регионов, интересам страны.

Исходя из этого, полагаю, что было бы правильно вести дело к проведению в близком будущем *общероссийского референдума*, на который вынести конкретный проект объединения субъектов Российской Федерации. Референдуму могло бы предшествовать всенародное обсуждение данного проекта, аналогичное тому, которое предшествовало референдуму 1993 года, где была принята действующая Конституция РФ.