**Содержание**

Введение

Глава 1. Конституционно-правовой статус сложносоставных субъектов

Глава 2. Практика укрупнения субъектов в РФ

§ 2.1 Российская практика укрупнения субъектов Федерации

§ 2.2 Актуальные проблемы укрупнения регионов

§ 2.3 Перспективы процесса укрупнения субъектов Федерации

Глава 3. Перспективы реинтеграции Тюменской области

Заключение

Список использованной литературы

**Введение**

Актуальность темы исследования. Общественные перемены последнего десятилетия кардинально изменили политическую и социальную ситуацию на постсоветском пространстве, и появилась необходимость укрупнения субъектов Российской Федерации. В течение XX века наблюдалось интенсивное расширение данных процессов, а к концу века это стало составляющим фактором всех глобальных проблем. Что потребовало новых подходов к региональной политике, способствующей достижению и поддержанию баланса интересов международных факторов, участвующих в регулировании подобных процессов.

Актуальность исследования данного феномена обусловлена обстоятельствами, к числу которых можно отнести:

• расширение правового поля и акцентирование внимания международной общественности на процессе глобализации;

• качественные и количественные изменения состояния государства;

• назревшую необходимость анализа реинтеграции сложноподчиненных субъектов РФ с учетом ее целей, задач и содержания в конкретных регионах Федерации и степени ее воздействия на другие сферы общественных отношений;

• необходимость научного осмысления и понимания социально-политической направленности отношений между областями и центром.

Степень научной разработанности проблемы. Изучение научной и публицистической литературы показало, что разработкой данной проблемы занимаются представители различных наук - философы, социологи, политологи, психологи, экономисты, этнографы, демографы, экологи, правоведы, что вполне оправдано комплексным характером проблемы. Необходимо прежде всего отметить значимость исследований, посвященных общей теории государственного регулирования, анализу основных параметров сложноподчиненных субъектов федерации, выявлению их региональных особенностей. С начала 90-х гг. вышло много работ, посвященных региональной проблематике, отражавшие кардинальные социальные и политические изменения, которые имели место до и после распада Советского Союза. Необходимо подчеркнуть, что большинство работ носит ярко выраженную этническую направленность. Изучение трудов по рассматриваемой проблематике позволяет вычленить основные политические, правовые, экономические, психологические причины реинтеграции сложноподчиненных субъектов РФ.

*Объектом исследования* выступает Тюменская область, как сложноподчиненный субъект РФ.

*Предметом исследования* являются закономерности формирования региональной политики Российской Федерации, направленной на социальную стабилизацию общества и создание предпосылок для устойчивого развития.

Методологической основой исследования является синтез системно-функционального подхода, рассчитанного на перспективу практического применения результатов исследования и когнитивного (познавательного) метода, предполагающего техническую структуризацию исследуемой проблемы, рассматриваемой как сложноподчиненную систему, состоящую из отдельных, но взаимосвязанных между собой элементов и подсистем.

Хронологические рамки начинаются последним десятилетием XX века и заканчиваются современностью.

Территориальные рамки определяются необходимостью сочетания глобального и регионального уровней анализа. Главное внимание уделено региону, опыт которого имеет существенное значение для России – Тюменская область.

*Целью реферата* является изучение перспектив реинтеграции сложноподчиненных субъектов (на примере Тюменской области).

Для достижения цели мной были поставлены следующие *задачи* по изучению:

* Конституционно-правового статуса сложносоставных субъектов;
* Практики РФ по укрупнению субъектов;
* Перспектив реинтеграции Тюменской области.

**Глава 1. Конституционно-правовой статус сложносоставных субъектов Российской Федерации**

Проблема статуса сложносоставных субъектов имеет немаловажное значение для совершенствования субъектного состава Федерации, поскольку автономные округа и включающие их в свой состав край и области сегодня часто рассматриваются в качестве первого эшелона укрупнения. Поэтому логично было бы обращаться к проблемам объединения регионов с учетом возможной трансформации статуса автономных образований. О сложности и двойственности статуса автономных округов уже говорилось выше. Не будем повторяться. Скажем только, что согласно ч.ч. 1 и 4 ст. 5 Конституции Российской Федерации автономные округа – равноправные субъекты Федерации, а согласно ч. 4 ст. 66 они входят в состав края и областей, хотя нигде в Конституции либо федеральных законах не указана территориальная привязка конкретного округа к конкретному краю (области). Не во всем последовательная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации по вопросу о статусе сложносоставных субъектов Федерации, хотя и не противоречит “букве” Конституции, ясности в вопрос не внесла. Впервые Конституционный Суд столкнулся с проблемой статуса сложносоставных субъектов Федерации в начале 1993 г., еще до принятия действующей Конституции Российской Федерации. В своем Постановлении от 11 мая 1993 г. № 9-П по делу о проверке конституционности Закона Российской Федерации от 17 июня 1992 года “О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации” 24 Суд констатировал, что согласно ст.ст. 71 и 84 Конституции РСФСР 1978 года автономный округ находился в составе края или области[[1]](#footnote-1).

Содержавшиеся в Конституции положения были развиты в Законе РСФСР от 20 ноября 1980 года “Об автономных округах РСФСР”, положения которого устанавливали, что план экономического и социального развития автономного округа является составной частью плана экономического и социального развития края, области, а бюджет автономного округа является составной частью бюджета края, области. Закон закреплял право краевого, областного Совета народных депутатов отменять решение окружного Совета в случае несоответствия его законодательству, а также предусматривал подотчетность исполнительного комитета окружного Совета народных депутатов исполнительному комитету краевого, областного Совета. Тем самым правовое положение автономного округа характеризовалось административно-территориальной подчиненностью по отношению к краю или области. Однако согласно действующей на момент рассмотрения дела (первая половина 1993 г.) редакции ст. 83 Конституции Российской Федерации, автономный округ находился в составе Российской Федерации и мог входить в край или область (в отличие от прежде действовавшей нормы о безусловном вхождении автономного округа в край или область). Данную норму Конституционный Суд счел диспозитивной в т.ч. и на основании положений Федеративного договора, закрепившего конституционно-правовой статус автономного округа в качестве субъекта Федерации, независимо от его нахождения в крае или области. Взаимоотношения автономного округа и края, области как субъектов Федерации, по мнению Суда, строились на основе Конституции и законов Российской Федерации, собственных нормативных актов и договоров. Более того, ч. 2 ст. 71 Конституции Российской Федерации, содержащая перечень субъектов Федерации, не указывала на территориальную принадлежность автономных округов к краям и областям (не указывает на него ч. 1 ст. 65 Конституции и сегодня!). Таким образом, Конституционный Суд посчитал, что нахождение автономного округа в крае или области, равно как и выход, не влияет на его конституционно правой статус. Территориальные изменения, являющиеся следствием выхода автономного округа из состава края или области и не влекущие изменения его границ, не могут быть предметом территориального спора между краем (областью) и автономным округом. На этом основании Конституционный Суд подтвердил конституционность оспариваемого закона Чукотского автономного округа о выходе из состава Магаданской области и непосредственном вхождении округа в состав Российской Федерации. Таким образом, один из десяти автономных округов существует теперь независимо от “материнской” области. Однако на этом деятельность Конституционного Суда на ниве уточнения статуса автономных округов не завершилась. Спустя 4 года появилось Постановление по делу о толковании содержащегося в ч. 4 ст. 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области25. Данное Постановление основывалось на нормах уже новой Конституции, поэтому нет ничего удивительного в том, что по смыслу оно не соответствовало предыдущему решению. Что же решил Конституционный Суд? Он констатировал, что положения ч. 4 ст. 66 Конституции распространяются на отношения с участием всех автономных округов, за исключением Чукотского автономного округа, который с соблюдением конституционных процедур вышел из состава Магаданской области. Автономные округа, не оформившие изменение своего статуса, рассматривались Судом как входящие в состав соответствующего (?) края или области. Далее Конституционный Суд процитировал конституционную норму о равноправии всех субъектов Федерации, в том числе края, области и автономного округа. Однако из рассуждений Суда так и осталось неясным, как может принцип равноправия субъектов Федерации не исключать вхождения автономного округа в состав края, области. Да и факт нормативной “закрепленности” конкретных округов за конкретными областями также остался не проясненным. В итоге Конституционный Суд истолковал ч. 4 ст. 66 Конституции исходя из признания юридического и фактического вхождения автономного округа в соответствующие край или область как особенности их статуса. Вместе с тем, Суд констатировал допустимость произвольных изменений в статусе субъектов Федерации, в том числе одностороннего перераспределения государственной власти, с чьей бы стороны они ни осуществлялись - края, области или автономного округа. В силу этого край, область вправе формировать свои представительные и исполнительные органы государственной власти путем их избрания всем населением края, области, включая население автономных округов, что создает правовые предпосылки для перераспределения полномочий по согласованию между органами власти края, области и автономного округа. Факт вхождения автономного округа в состав края, области допускает распространение на него полномочий органов государственной власти края, области. Однако эти полномочия отличаются от тех, которые край, область осуществляют в отношении других своих частей, поскольку автономный округ, входящий в состав края, области, не является административно-территориальной единицей и остается равноправным субъектом Федерации. Вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения край, область, автономный округ как самостоятельные и равноправные субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти и вправе передать осуществление части своих полномочий друг другу на добровольной основе, путем договора между соответствующими органами государственной власти либо путем принятия закона края, области или округа. В сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов распространение полномочий органов государственной власти края, области на автономный округ допускается только в рамках, определенных федеральным законом либо по договору между соответствующими органами государственной власти автономного округа, края, области. В целях обеспечения конституционного порядка Конституционный Суд обязал стороны принять все необходимые меры для достижения согласия. “Вхождение” в состав края, области, по мнению Конституционного Суда, не умаляет статуса автономного округа как равноправного субъекта Федерации, поскольку он вправе по своему усмотрению распоряжаться тем объемом полномочий, которые предоставлены ему Конституцией. Однако отсутствие договора между округом и краем, областью не может служить препятствием для распространения юрисдикции органов государственной власти края, области на автономный округ. Федеральному законодателю, по мнению Суда, в целях обеспечения конституционного порядка следовало принять федеральный закон, который гарантировал бы права и интересы как Российской Федерации, так и ее субъектов, в том числе автономного округа и края, области, в состав которых он входит. Таким образом, Конституционный Суд констатировал обязательное вхождение автономного округа в состав края, области. Аналогичная позиция содержится в его Определении от 17 июля 1996 г. № 73-О[[2]](#footnote-2). Закрепленное Конституцией Российской Федерации вхождение автономного округа в край (область), по мнению Суда, предполагает особую государственно-правовую связь между ними. Взаимоотношения автономного округа и края (области), в состав которого он входит, отличаются от их отношений с другими субъектами Федерации.

Вхождение автономного округа в край (область) обязывает оба субъекта Федерации строить свои взаимоотношения с учетом исторически сложившихся на момент принятия Конституции и не противоречащих ей государственно-правовых реалий. Оно предполагает определенное распространение на основе взаимного согласия и договоренностей юрисдикции органов государственной власти края (области) на территорию автономного округа. Край (область) и входящий в него автономный округ обязаны в интересах населения поддерживать сложившиеся территориальные экономические, политические, социальные, этнические и иные отношения посредством различных форм взаимодействия, включая перераспределение предметов ведения и полномочий, их делегирование, совместное осуществление, не допуская односторонних, не согласованных друг с другом действий в сфере общих интересов края (области) и автономного округа.

Поскольку в Конституции Российской Федерации непосредственно не закреплены особенности разграничения полномочий таких субъектов Федерации, Конституционный Суд в отсутствие предусмотренных ст. 66 (ч. 4) Конституции федерального закона и (или) договора решил “воздерживаться от определения конкретных условий взаимоотношений Тюменской области и входящих в ее состав автономных округов” и порекомендовал Федеральному Собранию ускорить разработку и принятие соответствующего федерального закона. Такое решение Конституционного Суда можно толковать как нежелание вмешиваться в прерогативу федерального законодателя, и с этой позиции оно вполне объяснимо. Другое дело, что статус сложносоставных субъектов Федерации так и остался невыясненным. Федеральный законодатель попытался решить проблему автономных округов посредством принятия поправок в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации” № 184-ФЗ (Федеральный закон № 95-ФЗ), причем не всегда ориентируясь при этом на Конституциею и решения Конституционного Суда. В обновленной редакции Федерального закона № 184-ФЗ была предпринята очередная попытка решения проблемы взаимоотношений края и областей с автономными округами, входящими в их состав, путем конкретизации порядка осуществления принадлежащих им полномочий. Нормами ст. 26-6 закона, в частности, предусмотрено, что т.н. собственные полномочия автономных округов, т.е. полномочия по предметам совместного ведения, реализуемые за счет бюджетов субъектов Федерации, указанные в пп.пп. 3, 6, 8-15, 22-27, 29-33, 36, 39, 42, 43 п. 2 ст. 26-3 закона, осуществляются органами власти края, областей на территории, включающей территории автономных округов, если иное не установлено законом либо договором (п. 3 ст. 26-6). Таким образом, из 50-ти компетенционных позиций субъектов РФ автономным округам достается всего 18. Получается, что собственные полномочия, принадлежащие автономным округам как равноправным субъектам Федерации на основании ст. 72 Конституции, произвольно изымаются п. 3 ст. 26-6 закона из их ведения и передаются другим субъектам Федерации (в данном случае – краю и областям)[[3]](#footnote-3). Подобный подход нельзя считать соответствующим Конституции Российской Федерации. Ни один субъект Федерации не может быть лишен своих конституционных полномочий, в т.ч. из сферы совместного ведения никаким актом, даже федеральным законом. Данная норма противоречит и ч. 2 ст. 76 Конституции, поскольку лишает автономные округа права принятия законов по предметам совместного ведения, передавая краю и областям по сути своей неотчуждаемые полномочия, являющиеся элементами статуса автономных округов как субъектов Российской Федерации. Норма п. 3 ст. 26-6 закона не согласуется и с правовой позицией Конституционного Суда РФ27, согласно которой округ “вправе по своему усмотрению распоряжаться тем объемом полномочий, которые предоставлены ему Конституцией Российской Федерации”, что можно толковать как недопустимость перераспределения данных полномочий в пользу других субъектов Федерации. Таким образом, способ решения проблемы сложносоставных субъектов Федерации, предложенный обновленной редакцией Федерального закона № 184-ФЗ, не соответствует Конституции и направлен на изменение конституционно-правового статуса автономных округов как субъектов Российской Федерации. Проблема отношений края, областей со входящими в их состав автономными округами требует более глубокой проработки и, возможно, принятия целого комплекса законодательных актов. Подход разработчиков закона к проблеме сложносоставных субъектов Федерации не совсем последователен исходя из логики федеративной реформы. С одной стороны, полномочиями, не подкрепленными финансированием, было наделено большинство субъектов Федерации, которые оказались не в состоянии реализовать указанные полномочия должным образом. С другой стороны, произошло лишение ряда финансово самостоятельных субъектов Федерации (автономных округов) принадлежащих им полномочий. В Конституционный Суд уже поступал запрос от Ненецкого автономного округа на предмет проверки конституционности норм Федерального закона № 95-ФЗ, однако Суд не стал рассматривать вопрос по существу под формальным предлогом – указанные нормы в отношении автономных округов еще не вступили в силу. К сожалению, Федеральный закон № 95-ФЗ и Федеральный закон № 122-ФЗ, т.н. базовые законы федеративной реформы, были приняты слишком поспешно, что практически не оставило законодателям шансов на вдумчивый и глубокий анализ их положений, возможных политико-правовых и социально-экономических последствий их принятия. В результате обоим законам так и не удалось избежать целого ряда недостатков концептуального и юридико-технического характера. Очевидно, что одной из целей принятия законов стало стимулирование автономных округов к интенсификации процесса слияния с краем и областями. Однако предпочтительнее было бы, на наш взгляд, уделять больше внимания реальному экономическому побуждению территорий к объединению, стимулированию их более тесного взаимодействия в самых разных областях, нежели отъему у них полномочий. Необходимо отойти от привычной политики “вдавливания” округов в области, а предложить им приемлемую концепцию социально-экономического развития в рамках обновленных субъектов Федерации. Как заметил Президент Российской Федерации в своем послании Федеральному Собранию, “многие субъекты у нас являются сложноподчиненными, проблемы распределения властных полномочий между их государственными органами (в первую очередь в налоговой и бюджетной сферах) возникают постоянно. Однако вся энергия пока что уходит на споры и согласования. А порой – даже на выяснение отношений в судах, в том числе в Конституционном. И это происходит тогда, когда уже появились и новые возможности, и необходимость реализовать целый ряд крупных национальных проектов”.

**Глава 2. Практика укрупнения субъектов в РФ**

**§ 2.1 Российская практика укрупнения субъектов Федерации**

Россия, как уже отмечалось, является мировым лидером по количеству субъектов Федерации и, можно добавить – по сложности федеративной структуры. Поэтому не все зарубежные рецепты можно считать для нее подходящими, тем более в сложившейся непростой ситуации. Как известно, сегодня в стране проводятся крупномасштабные реформы в различных сферах общественных отношений – федеративная, административная, политическая, избирательная, социально-экономическая. Проведение одновременно с ними еще и реформы субъектного состава Федерации может дать слишком большую нагрузку на государственный механизм. С другой стороны, пробуксовка многих реформ как раз и была вызвана к жизни устаревшей структурой Федерации, наличием в ее рамках неэффективно взаимодействующих между собой управленческих звеньев. Дискуссия об оптимальности существующего в настоящее время субъектного состава со всей ясностью демонстрирует тот огромный массив противоречий, который накопился в государственном устройстве нашей страны за последние годы. Мало кто отрицает неэффективность существующего субъектного состава, но даже намек на его возможную оптимизацию вызывает зачастую неоднозначную реакцию со стороны различных общественных сил (подробнее об этом – в Приложении). Российская Федерация – сложносоставное государство, имеющее в своем составе согласно ч. 1 ст. 5 и ч. 1 ст. 65 Конституции РФ шесть разновидностей субъектов Федерации: края, области, города федерального значения, республики, автономные округа и автономная область. Конституционные нормы не препятствуют образованию новых субъектов Федерации, а равно и сокращению их количества. На конституционно-правовом уровне уже решился вопрос о слиянии Пермской области с Коми-Пермяцким автономным округом с последующим образованием Пермского края. Следующие объединяющиеся субъекты Федерации – это Красноярский край, Таймырский и Эвенкийский автономные округа. Референдум по вопросу об объединении состоялся 17 апреля 2005 года, явка населения стала рекордной за последние годы. Небывалым было и единодушие людей, отдавших свои голоса за объединение. Проект федерального конституционного закона «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» рассматривается в настоящее время Государственной Думой[[4]](#footnote-4). На очереди в объединение стоят сегодня и другие субъекты Федерации: Архангельская область с Ненецким автономным округом, Камчатская область с Корякским автономным округом, Иркутская область с Усть-Ордынским автономным округом, Хабаровский край с Еврейской автономной областью, город Санкт-Петербург с Ленинградской областью, Краснодарский край с Республикой Адыгея, Алтайский край с Республикой Алтай и др. В этом ряду называется также вариант объединения Тюменской области с Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким автономными округами, однако, как представляется, это далеко не лучший вариант объединения (об этом ниже). Предусмотренный ст. 65 Конституции РФ субъектный состав Российской Федерации стал своеобразной платой федерального центра за компромисс, за стабилизацию федеративных отношений, ибо речь в 1993 году, когда была принята Конституция, шла не столько о совершенствовании федерализма, сколько о сохранении государственного единства, недопущении распада страны. Формирование современного субъектного состава происходило на фоне «парада суверенитетов», затронувшего не только республики, но и субъекты Федерации, образованные по территориальному принципу, что выразилось в процессах «республиканизации»[[5]](#footnote-5). В этих «декорациях» и сложился современный субъектный состав Федерации со всеми его, в настоящий момент прекрасно исследованными в литературе недостатками. Существующий состав субъектов Федерации в равной мере можно рассматривать и как «реликт» советского государственного строительства с его неактуальной сегодня национальной архаикой. Однако очевидно, что любая попытка кардинального изменения субъектного состава неизбежно вызовет коренную перестройку всех федеративных отношений, что рано или поздно приведет к необходимости пересмотра Конституции. Динамика федеративных отношений в России показывает, что идея образования новых субъектов путем укрупнения существующих не надумана. Интеграция субъектов Федерации – это серьезная задача на современном этапе развития российской государственности. Историческая, географическая, природно-ресурсная, демографически-языковая общность, политические, хозяйственные, транспортные, торгово-финансовые связи, общие интересы не могут не вести к интеграции территориально-близких субъектов Федерации. Не случайно в одном из проектов Конституции РФ, который был подготовлен Конституционной комиссией в 1993 г., предусматривалось образование из нескольких компактно расположенных краев и областей т.н. «земель» с наделением их статусом субъектов Федерации. Однако тогда эти идеи не были востребованы. Не полностью востребованы они и сегодня. До сих пор нет единого мнения по вопросу о самой необходимости укрупнения: с одной стороны, оно гипотетически может способствовать разрушению государственного единства России, представлять угрозу ее безопасности и территориальной целостности; с другой – напротив, укрепить государство, сделать его более мобильным и устойчивым. Спор о необходимости укрупнения в очередной раз поставил перед наукой, властью и обществом вопросы, на которые по различным причинам не было ответа в течение уже почти пятнадцати лет. Какими должны быть правовые, политические и экономические дивиденды укрупнения, чтобы они превзошли его издержки, которые, несомненно, будут немалыми? Какие цели можно достигнуть посредством объединения субъектов Федерации? Какие задачи можно решить? Российская Федерация является мировым лидером по количеству субъектов Федерации. Взаимодействие с таким количеством «управляемых единиц» малоэффективно как с экономической, так и с управленческой точек зрения, в силу чего существующий подход к формированию субъектного состава в нашей стране нельзя считать оптимальным. Основной целью укрупнения, как представляется, является сокращение числа субъектов Федерации и повышение их «качества». Одновременно встает вопрос об оптимальном количестве субъектов федерации. Зарубежный опыт в этом отношении, как мы уже выяснили, не предлагает универсальных рецептов. В состав современных федераций входит различное число субъектов. Налицо отсутствие юридических критериев оптимальной численности субъектов федерации. Правовым инструментарием можно лишь оформить критерии численности, взятые из других научных дисциплин. Теория управления, например, говорит об оптимальном количестве единиц управления, которое колеблется между пятью и девятью - при числе управляемых более девяти управленческие решения перестают быть оптимальными. Можно представить, какой управленческий дисбаланс испытывает российский федерализм ввиду десятикратного превышения оптимальной численности субъектов Федерации! Единственным исключением из правила являются т.н. сетевые системы, но до превращения Российской Федерации в таковую пролегает дистанция огромного размера. В силу концептуальной неопределенности в вопросе о конечном продукте модернизации структуры Федерации масштабы предстоящего укрупнения весьма разнятся: от радикальных 7-10 губерний В.Жириновского до 45-50 обновленных «земель». Существуют также весьма спорные проекты будущего территориального построения России по модели семи федеральных округов. Очевидно, что власть еще не определилась, в каком направлении будет осуществляться совершенствование субъектного состава Федерации. Укажем лишь на некоторые проблемы, которые уже дают о себе знать в процессе претворения в жизнь планов по радикальному укрупнению регионов.

**§ 2.2 Актуальные проблемы укрупнения регионов**

Одним из основных препятствий для эффективного укрупнения регионов на сегодняшний день является отсутствие целостного видения «конечного продукта» укрупнения. Нет ответов на вопросы: сколько должно быть субъектов Федерации, каким статусом они должны обладать, каким образом формироваться и т.п. Нет ясности и в определении приоритетов при объединении субъектов: если ранее в ряду укрупняемых рассматривались только края, области и автономные образования, то сегодня, исходя из норм Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»[12], развивающего в этом смысле конституционные нормы о равноправии субъектов Федерации, интегрироваться могут любые субъекты, в том числе и республики. В результате страна может получить в своем составе определенное количество укрупненных республик с характерными именно для республик претензиями на суверенизацию, что вряд ли отвечает ее стратегическим интересам. Поэтому крайне необходимо сегодня на федеральном уровне разработать концепцию развития федеративных отношений, которая закрепила бы целостное видение перспектив модернизации федерализма на ближайшую перспективу (до 15 лет). Одним из пунктов «повестки дня» в ней мог бы стать алгоритм укрупнения субъектов Федерации. Только при наличии такой концепции можно вести разговор о планировании конкретных случаев слияния субъектов Федерации. Разумеется, объединение регионов – дело сугубо добровольное, инициатива в котором должна идти «снизу», от населения самих регионов. Но неправильно было бы дожидаться «лавины» интеграционного процесса, не подготовившись к ней. Необходимо тщательное прогнозирование, мониторинг возможных случаев укрупнения субъектов Федерации, поиск оптимального алгоритма его осуществления, поддержка регионов в этом благом начинании. Попытки создания аналогичной концепции предпринимались в рамках разных «ветвей» власти, однако ни у одного из представленных на суд общественности концептуальных документов не было шансов стать основополагающим в сфере совершенствования федеративного устройства. Ни Концепция государственной политики по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти, ни Концепция правового обеспечения развития федеративных отношений в Российской Федерации, ни Концепция разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, ни Программа развития бюджетного федерализма до 2005 г. не смогли стать такими основополагающими доктринальными документами. Таким образом, вопрос о концепции развития федеративных отношений, элементом которой могло бы стать рассмотрение стратегии и тактики совершенствования состава субъектов Российской Федерации, остается открытым. Концептуальная неопределенность повлекла за собой проблемы юридического характера. Законодательно оказались не закреплены пределы укрупнения субъектов Федерации, что также свидетельствует о непродуманности процесса реформирования российского федерализма. Усиление потенциала субъектов Федерации само по себе является положительным фактором, но какова в таком случае перспектива конституционного принципа единства и территориальной целостности Российской Федерации? Не станет ли такое стихийное укрупнение шагом в сторону реализации сценариев Бжезинского, предсказывавшего в свое время распад России на три части: Европейскую, Сибирскую и Дальневосточную и освобождение, таким образом, «творческого потенциала народа России» из под «тяжелой руки московской бюрократии»? Единственным сдерживающим элементом в настоящий момент является норма Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» о том, что при образовании нового субъекта должны соблюдаться государственные интересы Российской Федерации (ч. 2 ст. 3 закона). Однако данная норма абстрактна и вряд ли в состоянии полностью гарантировать соблюдение государственных интересов России. Не закреплено и механизмов осуществления данной нормы. Необходимо на законодательном уровне предусмотреть меры федерального сдерживания по ряду случаев укрупнения - например, при превышении максимальных территориальных, демографических и бюджетных показателей (классический пример такого рода, на наш взгляд, - это гипотетическое объединение Тюменской области с Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким автономными округами). С другой стороны, существует необходимость законодательного закрепления мер федерального протекционизма для некоторых случаев укрупнения (например, при объединении сложносоставных субъектов, при объединении субъекта-донора с дотационным субъектом и др.). Сегодня эти задачи решаются посредством договоренностей глав регионов с Президентом РФ, результатом чего становятся указы о поддержке интегрирующихся территорий. Следует поставить данный процесс на твердые законодательные рельсы[[6]](#footnote-6).

Не снимается с повестки дня и вопрос о равноправии субъектов Федерации. Упомянутый уже Федеральный конституционный закон следом за действующей Конституцией сохраняет разностатусность субъектов Федерации. Он не увеличивает, но и не сокращает количество их разновидностей. Таким образом, вместо создания принципиально новых, действительно равноправных субъектов Федерации, практика может пойти по пути «клонирования» уже существующих, со всеми их недостатками, столь часто подвергающимися критике. В перспективе процесс укрупнения может привести к тому, что для нормального развития укрупненных субъектов Федерации потребуется реформа административно-территориального деления субъектов Федерации - практика уже столкнулась с этой проблемой при попытке определить статус бывшего Коми-Пермяцкого округа в составе новообразованного Пермского края. Новые административно-территориальные единицы необходимо будет наделить более ясным статусом, правами самоуправления и, что особенно важно, – правом участия в принятии решений органами государственной власти новообразованных субъектов Федерации. Не исключено, что распространение в новых субъектах получит двухпалатная структура парламента, ориентированная на федеральную модель, где наряду с «нижней» палатой, представляющей интересы всего населения субъекта, будет существовать «верхняя», отражающая интересы его административно-территориальных единиц. Немало вопросов вызывает и экономическая составляющая процесса укрупнения. Уже никем не оспаривается тот факт, что субъекты Федерации должны быть экономически самодостаточны, способны обеспечивать потребности населения, содержать государственный аппарат и отвечать по обязательствам за счет собственных ресурсов. Однако не секрет, что большинство сегодняшних субъектов Федерации не отвечает данному требованию. По оценкам экономистов, из субъектов Федерации охарактеризовать таким образом можно лишь около тридцати; почти пятнадцать субъектов Федерации экономически недееспособны, а это значит, что им рано или поздно придется объединяться в экономически самодостаточные макрорегионы. Конституционная модель российского федерализма сочетает формальное равенство с фактическим неравенством субъектов Федерации, в результате чего конституционно-правовая симметрия диссонирует с экономической дифференциацией регионов. Вменение единой системы разграничения компетенции столь различным по своему потенциалу регионам можно расценивать как малоэффективный вариант регулирования даже в расчете на несколько затянувшийся «переходный» период. Компенсаторный механизм двусторонних договоров не дал в этой сфере положительного результата, дискредитировав саму идею договорного регулирования федеративных отношений. С другой стороны, осуществление квазиконституционной реформы посредством коррекции положений Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» «вытолкнуло» регионы из жиз­ненно важной для них сферы совместного ведения, что можно рассматривать в качестве побудительного механизма, подталкивающего регионы к необходимости объединения. Особенно эта тактика затронула автономные округа. Сложносоставные субъекты Федерации с этой точки зрения всегда представляли проблему, поскольку вхождение одних субъектов в состав других можно рассматривать как конституционно-правовую аномалию. Казалось бы, ответ напрашивается сам собой – автономные округа необходимо объединить с другими субъектами Федерации. Однако единственно возможной основой для любых территориальных метаморфоз здесь могут стать только конкретные характеристики регионов, свидетельствующие об их способности нести бремя экономической и социальной ответственности, присущие статусу субъекта Федерации. В противном случае государство неизбежно попадёт в ситуацию экономической разбалансированности. Это означает, что основным при решении проблемы сложносоставных субъектов Федерации должен стать дифференцированный подход. Вместе с тем, вызывает сомнения сама идея о том, что укрупнение субъектов Федерации на базе экономически состоятельных регионов станет «панацеей от всех бед». Укрупнение автоматически не сделает Федерацию устойчивой и стабильно развивающейся, поскольку указанные задачи решаются не посредством механического объединения регионов, а путем реального стимулирования экономики. Не следует сбрасывать со счетов и устойчивые традиции построения в России Федерации, основанной на национальном принципе. Этнический фактор может оказать существенное влияние на стратегию совершенствования субъектного состава. Общественно-политическая ситуация в регионах показывает, что именно этнический фактор часто является причиной антиобъединительных настроений людей, их озабоченности за судьбу своего народа, своей культуры и (пусть в известной степени формальной) государственности. Очевидно, что при всей уязвимости подобного этнического подхода к федеративному строительству, игнорировать национальный фактор в условиях реформы субъектного состава в ближайшие годы не удастся.

С учетом изложенного становится вполне очевидно, что сама по себе оптимизация субъектного состава является всего лишь «верхушкой айсберга» на фоне решения проблем модернизации государства в целом. Укрупнение неизбежно вызовет ломку всей структуры Федерации – такова реальная цена переустройства государственных институтов.

**§ 2.3 Перспективы процесса укрупнения субъектов Федерации**

Так нужно ли укрупнение субъектов Федерации? С точки зрения дальнейшего развития государства – жизненно необходимо, причем в достаточно сжатые сроки. Однако происходить оно должно с учетом всей совокупности факторов, оказывающих влияние на данный процесс. Само по себе укрупнение не решит поставленных перед ним задач, если в новых субъектах Федерации не будет развитого гражданского общества со всеми его атрибутами, если они будут отсталыми в экономическом, политическом и социальном планах. Если взять за ориентир ставший уже хрестоматийным для нашей страны опыт германского федерализма, то выяснится, что залогом т.н. «тридцати блистательных лет благоденствия» там стали:

монокультура;

 незначительные экономические различия земель;

общая политическая среда.

Принцип «равного жизненного уровня» был провозглашен ключевым принципом германского федерализма. Однако сегодня, с вхождением в состав ФРГ т.н. восточных земель, сложилась несколько иная ситуация. Нет уже прежнего экономического равенства территорий, значительными оказались также различия в культурных и политических воззрениях, в силу чего государству постепенно приходится отказываться либо существенным образом корректировать принцип равноправия земель, а также принцип поддержания равных условий жизни по всей стране.

В переложении на российскую почву эта стратегия включает в себя следующие пункты:

 реальный федерализм предназначен только для тех территорий, которые характеризуются общностью политических и культурных воззрений; монокультура при этом необязательна, гораздо важнее общий курс на построение демократической, правовой и социальной государственности, уважение прав и свобод человека и гражданина;

 участвовать на равных в едином «экономическом концерте» могут только те субъекты Федерации, которые имеют достаточную экономическую базу; при этом различия между территориями не должны быть очень значительными; укрупнение субъектов Федерации в этой связи становится особо актуальным;

 федеральный центр должен поддерживать общую политическую и правовую среду для указанных выше субъектов Федерации; территории, не обладающие данными признаками, постепенно готовятся центром к изменению их статуса; некоторые из них вполне могут объединиться с соседними, более развитыми регионами, другие – оставаться в статусе субъектов Федерации, но в рамках иного «протокола» (с назначаемыми из центра главами регионов, жестким контролем со стороны Федерации, централизованными финансами и пр.) до тех пор, пока меры федерального протекционизма не позволят им выйти на иной уровень взаимоотношений с центром.

Напомним, что Германии удалось преодолеть тяжелые послевоенные годы и создать у себя отвечающую требованиям времени модель федеративных отношений. Аналогичный скачок ожидает теперь нашу страну – со скидкой на уже имеющийся исторический опыт. Разумеется, дифференциация территорий внутри России гораздо значительнее германской - тем более российские регионы нельзя «стричь под одну гребенку»! Для одних субъектов Федерации реальный федерализм является осознанной необходимостью, для других – отдаленной перспективой, иным же он вполне может нанести ущерб, а посему - противопоказан. Локомотивами территориального развития призваны стать наиболее успешные в социальном и экономическом планах регионы. Остальные необходимо уже сейчас поэтапно готовить к переходному периоду и коррекции субъектного состава. При этом на весь переходный период, скорее всего, придется частично отказаться от буквального понимания конституционного принципа равноправия субъектов Федерации, но не из формальных соображений (исходя из статусных позиций), а принимая во внимание фактическую готовность региона играть «по новым правилам».

Относительный успех укрупнения в Пермском и Красноярском краях может спровоцировать цепную реакцию объединения по всей стране. Регионы-локомотивы при поддержке со стороны центра вполне в состоянии «вытянуть» за собой сразу несколько отстающих территорий, которые по отдельности не имеют возможности полноценно развиваться. Сокращение количества субъектов Федерации повысит согласованность и эффективность действий региональных властей. Исчезновение лишних управленческих звеньев поможет укреплению власти, обеспечит ускоренный экономический рост, социальную стабильность. Однако в процессе совершенствования субъектного состава Федерации следует учитывать весь комплекс вопросов – территориальные, национальные, экономические и социальные, необходимо просчитывать возможные последствия объединения регионов на качестве жизни. Особой деликатности требует постановка вопроса об укрупнении в Северо-Кавказском регионе. Видимо, пережитки административно-территориального деления страны по национальному признаку станут главным фактором, противодействующим усилиям федеральных властей по объединению регионов. Объединение субъектов Федерации не должно происходить искусственно. «Совершенно очевидно, что, если укрупнение выгодно людям, тогда - вперед, если само население против, тогда этого объединения не надо», - убежден Председатель Совета Федерации, С.М. Миронов. По его мнению, особенно осторожно следует поступать в случае с национальными республиками. То же самое касается и экономически состоятельных регионов – в частности, таких, как Ямало-Ненецкий автономный округ. «Это самодостаточный регион, и я не вижу необходимости его объединения с Тюменской областью», - заявил Председатель Совета Федерации. Проекты объединения обсуждаются сегодня сразу в нескольких субъектах Федерации. Так, о необходимости слияния Ненецкого автономного округа с Архангельской областью заявлял полпред Президента Илья Клебанов. За объединение Москвы и Московской области, а также Санкт-Петербурга и Ленинградской области выступают многие местные жители. Полпред Дальневосточного округа Константин Пуликовский предлагает объединить Камчатку с Корякией, а также Еврейскую автономную область, Амурский регион и Хабаровский край. Процесс объединения Адыгеи и Краснодарского края находится пока только в стадии обсуждения. Есть проекты вхождения в этот объединенный регион Карачаево-Черкессии. Однако многие представители республик считают, что в результате объединения под угрозу исчезновения попадет их самобытная культура. Достаточно давно обсуждалось объединение Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского округа, но процесс до сих пор находится в подвешенном состоянии. Также в стадии обсуждения слияние Алтайского края с Республикой Алтай, Архангельской области с Ненецким АО и сложносоставных субъектов: Иркутской области с Усть-Ордынским Бурятским автономным округом, Камчатской области с Корякским автономным округом, Читинской области с Агинским Бурятским автономным округом. Порой речь заходит и о слиянии ряда областей Европейской части России - например, Новгородской и Псковской. По мнению специалистов, в итоге в России может остаться всего 45-50 субъектов, большинство из которых поменяют свой размер и название. Подобные проекты обсуждаются довольно давно, но не везде к идее предстоящего объединения на местах подходят с энтузиазмом - планы объединения часто идут вразрез с амбициями губернаторов, крупных бюджетообразующих компаний, местных элит. Не всегда они продуманы с политической, экономической и социальной точки зрения. Структурные изменения – это всегда сложный процесс. Структура любой, в том числе федеративной системы, является наиболее консервативной ее частью, но вместе с тем, она – «несущая конструкция» государственности. Необходимо модернизировать ее таким образом, чтобы сделать систему более открытой, отвечающей требованиям «окружающей среды», при этом не разрушив основ ее жизнедеятельности. Таким образом, можно выделить следующие основные приоритеты дальнейшей реструктуризации Федерации в России:

 укрепление Федерации, построение эффективного государства в существующих границах;

 укрепление субъектов Федерации путем их объединения;

 завершение разграничения полномочий между всеми уровнями публичной власти;

 повышение эффективности государственного аппарата;

 дальнейшее развитие межбюджетных отношений;

 государственная поддержка социально-экономического развития в проблемных и стратегически важных регионах страны, в том числе таких, как Юг и Дальний Восток России, Калининградская область.

**Глава 3. Перспективы реинтеграции Тюменской области**

В мае 1994 года группой ученых Центра прикладной этики Тюменского научного центра Сибирского отделения РАН был проведен консультативный опрос экспертов «Тюмень в процессе формирования новой региональной политики», материалы которого были изданы отдельным сборником. Ответы экспертов — политиков, администраторов, ученых, журналистов — на анкету опроса весьма интересны и показательны как некий «срез» состояния проблемы регионализации Тюменской области и России в целом. Данные материалы дают возможность, отталкиваясь от мнений экспертов, сделать некоторые заметки о проблемах регионализации и ближайших перспективах региональной политики в России. Автор данной работы не является экспертом по проблемам Тюменской области, ни разу там не был и не владеет специальной информацией; поэтому ряд проблем, описанных в данном тексте, рассмотрен в общем контексте политического развития. Само по себе понятие «новая региональная политика» вызывает у значительной части экспертов явное отторжение: во-первых, «новая» политика противопоставляется «старой», коей в СССР практически не было; во-вторых, в действиях нынешних федеральных властей трудно усмотреть следы какой-либо последовательной региональной политики. Данное замечание представляется верным лишь отчасти: разумеется, если понимать под политикой некие осознанные действия субъекта по целенаправленному преобразованию объекта, то приходится признать, что ничего подобного региональной политике в России не существует и в ближайшее время не предвидится; если же под политикой понимать то, что обычно вкладывается в этот термин в обыденно-газетном смысле, — действия, направленные на перераспределение властных полномочий и ресурсов между теми или иными субъектами— то следует констатировать, что региональная политика как элемент политики в целом существовала всегда. В этом смысле «новизна» политики была связана скорее не с изменением сути механизмов политического воздействия, а с изменением форм и методов политической борьбы, состава и расстановки сил важнейших политических актеров. В советский период региональная политика развивалась в основном в рамках «экономики согласований» и сводилась к более или менее эффективному лоббированию перераспределения ресурсов по формальным — партийным и/или ведомственным — либо неформальным каналам. Типическим примером подобного понимания региональной политики было известное инвективное высказывание Е. Лигачева в адрес Б.Ельцина на XIX конференции КПСС, когда будущему Президенту России было поставлено в вину, что тот в бытность первым секретарем Свердловского обкома партии «посадил область на талоны» (иначе говоря, недостаточно эффективно выбивал продовольственные фонды в Москве). Данная система сложилась в послесталинский период как разновидность «бюрократического рынка», подробно описанного в работах В.Найшуля и других авторов. Применительно к региональному «срезу» предметом бюрократического торга были, помимо традиционных ресурсов, также статусы в формальных и неформальных иерархиях управленческих структур. Среди особенностей «старой» региональной политики выделим также относительную устойчивость неписаных правил игры (разумеется, система знала отдельные исключения — достаточно вспомнить блага, которыми была осыпана Калиновка, «малая Родина» Н. Хрущева; но набор данных случаев был ограничен), а также более или менее стандартные ролевые функции основных актеров — институтов КПСС, групп давления, центральных органов управления (Госплан, отраслевые ведомства и т.д.). Этот период для Тюменской области совпал с «золотым» веком освоения нефтегазоносных месторождений и, надо признать, не был использован в полной мере тогдашними хозяевами области на благо ее развития. Можно понять тоску по этому «золотому веку» нынешнего губернатора Тюменской области Л. Рокецкого, сокрушающегося по поводу неудачного для Тюмени размещения нефтеперерабатывающих заводов («хотя бы один НПЗ» удалось пробить областному руководству до перестройки — и развитие региона могло пойти совершенно иначе). В самом деле, подобное недовольство в той или иной мере, вероятно, испытывают многие руководители регионов — о рациональности размещения производств в советский период говорить можно лишь с большой натяжкой...

В результате «старой» региональной политики сложилась ресурсная дифференциация регионов, которую в самом общем виде можно представить в виде триады АПК — ТЭК — ВПК, отмеченной как Т. Клячко, так и экспертами ИГПИ, включая автора этих строк. При этом внутрирегиональная дифференциация была характерна лишь для немногих регионов (в их числе — Тюменская область); в большинстве же республик, краев и областей — будущих субъектов Федерации сложилось доминирование одного из указанных факторов (вариант: паритет двух факторов). Субрегионов, обладавших, помимо национально значимых ресурсов, относительной экстерриториальностью по отношению к региональным столицам, было немного — на территории РСФСР можно было выделить лишь Тольятти с ВАЗом, Воркутинский угольный бассейн в Республике Коми и, возможно, некоторые элитные курорты (в этом же ряду — закрытые административно-территориальные образования, проблемы которых лежат за рамками данной работы)[[7]](#footnote-7).

«Новая» региональная политика возникла с формированием полисубъектности и возникновением новых политических актеров — относительно независимых властных институтов и политико-экономических группировок на федеральном, региональном и (в случае Тюменской области) субрегиональном уровне. «Точкой отсчета» здесь стал 1990 год, когда началось формирование политической и правовой базы «нового» регионализма. Не вдаваясь в детальное исследование данного процесса, описанного, в частности, в работах ИГПИ, выделим несколько его этапов и их характеристики в связи с реформой национально-государственного устройства России.

1-й этап (1990 — август 1991). «Берите столько суверенитета, сколько сможете...». Этап «обвальной» суверенизации, стихийного и по большей части неправового «урывания» различными территориальными субъектами дополнительных полномочий и привилегий — декларации о суверенитетах, свободные зоны и т.д. К этому же периоду относится и закрепление в российской Конституции возможности выхода из состава краев и областей автономных образований (декабрь 1990 года), чем последние не преминули воспользоваться. В этот период латентные некогда региональные факторы стали «козырем» в борьбе между союзным и российским центрами власти, и неудивительно, что и те и другие, стремясь заручиться поддержкой в нижних этажах бывшей иерархии, повышали их статус, внося дополнительный хаос в и без того разваливающуюся систему. Ностальгические воспоминания об этом «золотом времени» представителя администрации города Тюмени — яркая тому иллюстрация: имея возможность выбирать сюзерена и самостоятельно устанавливая правила своей деятельности, местная власть, по сути, оказывалась полностью бесконтрольной и предоставленной сама себе. Неудивительно, что сочетание ресурсов ТЭК плюс частичный статус национальной автономии в этой ситуации превратили округа Тюменской области в мощный и в известном смысле самодостаточный политический фактор.

2-й этап (август 1991 — март 1992). Период «бури и натиска». После распада структур КПСС и прихода к рычагам реальной власти российский Центр оказался перед выбором модели реформы национально-государственного устройства. Судя по всему, какой бы то ни было продуманной концепции у российских лидеров не имелось и, кроме стремления удержать ситуацию под контролем, долгосрочных целей не преследовалось. Отсюда попытки резко уменьшить число регионов, исходя из удобства управления (вплоть до волюнтаристского проекта Конституции С. Алексеева — А. Собчака, предполагавшего сведение всех территорий к 10-15 землям); эти идеи поддерживались, в частности, тогдашним главой Госкомнаца В. Тишковы. Иную идеологию взаимоотношений Центра и субъектов Федерации закладывал подписанный в марте 1992 года Федеративный договор, который — при всех его многочисленных недостатках — устанавливал определенные правила взаимодействия субъектов региональной политики, очерчивая (хотя и нестрого) рамки компетенции Центра и субъектов Федерации. Для Тюменской области подписание Федеративного договора означало нормативно-правовое закрепление ее «составного» положения, фактически приравнявшее статус округов к статусу области в целом. Если не распад, то территориальное размежевание области с этого времени стало практически необратимым. Другим важным аспектом данного периода стало начало гайдаровских реформ, которые усугубили политико-экономическую дифференциацию регионов. Триада АПК — ТЭК — ВПК начала рушиться; ВПК стал терять значение общенационального и тем более регионального политического фактора; АПК, теснимый на внутреннем рынке, благодаря высокой степени корпоративной организованности пока сохраняет позиции; ТЭК же (в особенности после прихода В.Черномырдина к руководству российским правительством) начал занимать доминирующее положение в структуре групп давления России, что обусловило подъем роли и влияния нефтегазовых концернов, чьи интересы в Тюменской области сосредоточены в основном в округах.

3-й этап (март 1992 — октябрь 1993). Период «перетягивания каната». Регионы обретают большую степень самостоятельности как от Центра, так и внутри себя (с лета 1992 года отмечается фактически полное доминирование областных элит и институтов над элитами и институтами областных центров). «Разборки» между клиентами московских вождей лишь усиливали позиции региональных лидеров, подталкивая их к корпоративной самоорганизации. В этот период окончательно закрепляется существующее территориальное устройство Федерации; поворотным моментом здесь стало прецедентное решение Конституционного суда о правомочности инициативного решения о выходе Чукотского автономного округа из состава Магаданской области (1992 год). В этот же период происходит относительная стабилизация состава региональных элит и общей политической ситуации в большинстве субъектов Федерации (кроме «горячих точек» Северного Кавказа и некоторых других регионов). Проявлением этих процессов стало обретение субъектами Федерации субъектной идентичности не только во взаимоотношениях с Центром, но и в самосознании — через подготовку конституций республик и уставов краев и областей; логическим продолжением их было и стремление областей к повышению своего статуса — «республиканизации», прерванное после октября 1993 года и последовавшего вскоре разгрома Б.Ельциным «Уральской республики». В этот период «трехглавый дракон» Тюменской области складывается как реальное — и в правовом, и в экономическом плане — политико-территориальное образование. 4-й этап (после октября 1993 по настоящее время) можно охарактеризовать как период относительной рецентрализации. С одной стороны, на уровне президентского послания было заявлено об отказе от перекройки границ субъектов Федерации [9], с другой стороны, администрацией президента был взят жесткий курс на ограничение влияния субъектов Федерации на общероссийские процессы, сводившийся к политике «разделяй и властвуй». Особенности нынешнего этапа и ближайшие перспективы рассмотрим подробнее. Среди тенденций нынешней региональной политики Центра выделим три наиболее значимых для понимания политического контекста регионализации вообще и тюменской ситуации в частности.

Во-первых, практика заключения договоров между Центром и субъектами Федерации (сама по себе, вероятно, оправданная) после договора с Татарстаном развивается по пути эксклюзивов, ничем не обоснованных ни с экономической, ни с правовой точки зрения (так, договор с Башкортостаном, закрепивший налоговые льготы региону, повлек за собой реакцию протеста органов власти соседней Пермской области, из кармана налогоплательщиков которой оплачивается относительное финансовое благополучие республики). И, хотя Комиссия при президенте по подготовке договоров под руководством С.Шахрая выработала более или менее четкие критерии подписания Центром этих документов, на практике уступки президента лидерам регионов будут зависеть, скорее всего, от силы лоббирования и степени демонстрируемой лояльности со стороны последних. Данное явление следует рассматривать прежде всего в свете предстоящих президентских выборов 1996 года — нынешнему президенту необходимо заручиться поддержкой региональных элит, от которых во многом будет зависеть характер и исход избирательной кампании. Применительно к тюменской ситуации идеальным с точки зрения баланса интересов различных субъектов региональной политики области был бы вариант комплексного договора по формуле «1 + 1 + 2»[[8]](#footnote-8) (Центр + область в целом + округа); однако логика развития событий скорее дает основания предположить, что договоры будут заключаться, прежде всего, с округами и прежде всего в интересах монополий ТЭК. Нынешнему российскому руководству ситуативно политически невыгоден сильный оппонент, каким могла бы стать единая область; это обстоятельство может диктовать все его ближайшие шаги. Во-вторых, с весны 1994 года наметилась явная тенденция Центра (прежде всего в лице таких деятелей, как В.Шумейко и в некоторой степени В.Черномырдин) вести региональный диалог не с субъектами Федерации, а с региональными политико-экономическими ассоциациями (напомним, что данные ассоциации: «Сибирское соглашение», «Северо-Запад» и др. — были созданы еще в 1990-1991 гг., но Центр не рассматривал их всерьез как партнеров). Мотивов данной переориентации может быть несколько (от тривиального стремления к большей управляемости восемью ассоциациями вместо 89 субъектов Федерации до попытки «подкормки» и приручения региональных лидеров), но если данные процессы получат развитие, то Тюменская область и округа не только окажутся как бы уравнены в правах в рамках «Сибирского соглашения», но проблемы устройства области будут рассматриваться Центром прежде всего как внутрисибирские проблемы со всеми вытекающими отсюда для региона последствиями. Иначе говоря, «размывание» федеративного устройства «сверху» — через увеличение роли региональных ассоциаций, может усугубить проблемы устройства Тюменской области и способствовать ее территориальной дезинтеграции.

В-третьих, с зимы 1994 года продолжилась начатая еще в 1991 году и прерванная после заключения Федеративного договора кампания Центра по ослаблению субъектов Федерации «снизу» — через увеличение влияния органов местного самоуправления, прежде всего в областных центрах. Истоки подобного подхода лежат в сомнительной политико-идеологической доктрине, авторство которой приписывается С.Шахраю. Согласно этой доктрине, органы местного самоуправления, поскольку они находятся ближе к населению, более демократичны и прогрессивны, нежели «номенклатурное» руководство субъектов Федерации. Проявлением данной тенденции стали как прокатившаяся по многим субъектам Федерации — от Новгорода до Владивостока — волна конфликтов между администрациями регионов и региональных центров (охарактеризованная председателем Комитета по местному самоуправлению Госдумы А. Сливой как «мор мэров»), так и лоббирование в правительстве и в Госдуме законопроектов о местном самоуправлении представителями Партии российского единства и согласия (ПРЕС), лидером которой является С. Шахрай. Стремление ПРЕС использовать в качестве политической опоры такие структуры, как Союз российских городов (председатель Союза В. Кирпичников — депутат Госдумы от списка ПРЕС), Российский союз местного самоуправления, Союз малых городов России, Российское земское движение, также достаточно очевидно (вопреки самоидентификации, ПРЕС следовало бы называть не «партией регионов», а «партией местного самоуправления», или скорее «субрегиональной партией»)[[9]](#footnote-9). В русле упомянутой тенденции лежит и полемика в Госдуме вокруг проекта федерального закона «Об основах отношений автономного округа с краем, областью, в составе (границах) которых он находится». Этот проект был разработан в Миннаце России под руководством заместителя министра, одного из лидеров ПРЕС, А.Котенкова и поддержан комитетом Госдумы по делам национальностей (председатель — депутат от Агинского Бурятского округа Б. Жамсуев, член фракции «Новая региональная политика» («НРП»)). Именно эти две фракции — ПРЕС и «НРП» — выступили сторонниками принятия проекта, фактически узаконивавшего независимость автономных округов — «вассалов» от своих «сюзеренов» — краев и областей. При этом, если ПРЕС в своих подходах исходила прежде всего из программных установок, то интересы «НРП», возглавляемой президентом Союза нефтепромышленников России В.Медведевым и ориентированной на союз с крупными монополиями ТЭК (и отчасти ВПК), прослеживались достаточно прозрачно. Напротив, оппонентами законопроекта выступили две антагонистические, но явно унитаристски настроенные думские фракции — «Выбор России» и Либерально-демократическая партия России (ЛДПР). Для ЛДПР, чей идеал — сугубо унитарное губернское устройство России, усиление регионализации было неприемлемо по идеологическим соображениям. Что же касается «Выбора России», то ориентация блока на финансовый и посреднический капитал и опора на его поддержку в ходе выборов не позволяют ему поддержать усиление монополий ТЭК ни по программным, ни по сугубо прагматическим соображениям (в этой связи достаточно вспомнить безуспешные попытки А.Чубайса еще в 1992 году осуществить принудительное разделение предприятий ТЭК чуть ли не до уровня бензоколонок с их последующей приватизацией).

Другие партии и блоки, представленные в Думе, о своих позициях по данному вопросу (и по другим проблемам регионализации) не заявляли, и об их воззрениях и подходах можно судить лишь по программным заявлениям, высказываниям лидеров и т.д. Коалиция Коммунистической партии РФ и Аграрной партии России (КП РФ-АПР) в принципе ориентирована унитаристски, что обусловлено не только идеологическими пристрастиями, но особенностями ее электоральной базы, сосредоточенной в регионах с преобладанием АПК и ВПК. Фракция блока «ЯБЛоко», напротив, использует федералистскую риторику и скорее является сторонником регионализации (во всяком случае, в мае 1994 года «ЯБЛоко» поддержало законопроект «О нефти и газе», расширявший права органов власти субъектов Федерации по лицензированию недропользования). Идеология и база поддержки группы «Союз 12 декабря» практически неотличимы от «Выбора России», что говорит о возможной близости позиций и по региональному вопросу; наконец, позиция Демократической партии России (ДПР) автору этих строк не вполне ясна. Резюмируя, можно констатировать, что на сегодняшний день политическая конъюнктура в российском Центре складывается в пользу дальнейшей дезинтеграции Тюменской области и усиления влияния округов как самостоятельных и вполне независимых субъектов региональной политики. Нет оснований говорить и о том, что в обозримом будущем ситуация кардинально изменится. Детальное изучение мнений экспертов по вопросам о перспективах Тюмени и юга Тюменской области свидетельствует о любопытном феномене: наиболее оптимистический взгляд на проблему принадлежит москвичам — в первую очередь В.Каганскому и Е.Гонтмахер, а наиболее критические оценки высказаны журналистами и тюменскими независимыми экспертами. Должностные лица органов власти, кроме главы областной администрации, занимают в целом промежуточную позицию (сказывается необходимость соответствовать статусу и быть «застегнутым на все пуговицы»), но, по большому счету, они настроены весьма пессимистически и доведены если не до отчаяния, то до готовности к решительным шагам. Тот факт, что представитель областной прокуратуры открыто высказывается в пользу одностороннего перераспределения городом платежей в бюджет, иначе говоря, за противозаконный отказ от перечисления Центру денежных средств, говорит о многом. Однако если отбросить эмоции, то следует признать, что ресурсов для торга или открытой конфронтации ни с округами, ни тем более с Центром у Тюмени и юга области на сегодня нет. Возможно, они появятся в некоторой перспективе, но их возникновение связано с факторами, внешними по отношению к региону, — будь то улучшение инвестиционного климата либо осложнение взаимоотношений России с Казахстаном. Разумеется, можно предположить активную политику тюменских лидеров по блокированию нормализации российско-казахстанских отношений с целью повышения статуса и роли региона (подобную тактику применяли в 1992-1993 гг. руководители Ленинградской области по отношению к Эстонии, лоббируя строительство морских портов на российском побережье Балтики), но в целом от местных руководителей, похоже, в этом вопросе сегодня мало что зависит. Вообще, говоря о возможной реинтеграции субъектов Федерации и их преобразовании в более крупные образования, следует иметь в виду малую вероятность ненасильственного пути подобного объединения. Личный опыт автора этих строк, в 1993 году участвовавшего в разработке проектов объединения Санкт-Петербурга и Ленинградской области в единый субъект Федерации, свидетельствует о том, что «объединительные» идеи встречали сопротивление не только у областной элиты, но и у части населения области, чьи взаимоотношения с реальными хозяевами территорий — администрациями, директоратом, криминалом — строятся в основном по клиентистской модели. С другой стороны, даже такое не столь уж значительное изменение сложившегося порядка вещей, как проведенная Г. Поповым в 1991 году реформа административно-территориального деления Москвы и введение префектур вместо районов, судя по данным опросов, по сей день воспринимается москвичами негативно. Поэтому, скорее всего, при отсутствии каких-либо катаклизмов состав Федерации вряд ли претерпит серьезные изменения — живет же Америка с 50 штатами. Сказанное выше не означает, что Тюмень навсегда обречена на участь «заштата», как мрачно прогнозируют некоторые местные эксперты (например, Р. Гольдбер). Более уместным представляется замечание, высказанное на одном из семинаров исполнительным директором Экспертного института РСПП А. Нещадиным, по мнению которого судьба тех или иных регионов зависит от выбора типа экономической политики Центром. В конце 1991 — начале 1992 годов команда Гайдара сделала принципиальный и не поколебленный с тех пор выбор в пользу ставки на энергоресурсы ТЭК, обрекая другие ресурсы страны на утрату (кадры и технологии ВПК) или на резкое снижение значимости (продовольствие АПК), во многом задав вектор развития региональной политики. Возможно, этот вектор изменится при смене экономических ориентиров правительства или при смене президента — с этой точки зрения Тюмени и югу области было бы политически выгоднее поддержать на выборах лидеров более левой ориентации, чем нынешние руководители (например, Рыбкина или Скокова; во всяком случае, фигуры, менее связанные с нефтегазовыми монополиями).

**Заключение**

Проекты объединения обсуждаются сегодня сразу в нескольких субъектах Федерации. Так, о необходимости слияния Ненецкого автономного округа с Архангельской областью заявлял полпред Президента Илья Клебанов. За объединение Москвы и Московской области, а также Санкт-Петербурга и Ленинградской области выступают многие местные жители. Полпред Дальневосточного округа Константин Пуликовский предлагает объединить Камчатку с Корякией, а также Еврейскую автономную область, Амурский регион и Хабаровский край. Процесс объединения Адыгеи и Краснодарского края находится пока только в стадии обсуждения. Есть проекты вхождения в этот объединенный регион Карачаево-Черкессии. Однако многие представители республик считают, что в результате объединения под угрозу исчезновения попадет их самобытная культура. Достаточно давно обсуждалось объединение Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского округа, но процесс до сих пор находится в подвешенном состоянии. Также в стадии обсуждения слияние Алтайского края с Республикой Алтай, Архангельской области с Ненецким АО и сложносоставных субъектов: Иркутской области с Усть-Ордынским Бурятским автономным округом, Камчатской области с Корякским автономным округом, Читинской области с Агинским Бурятским автономным округом. Порой речь заходит и о слиянии ряда областей Европейской части России - например, Новгородской и Псковской. По мнению специалистов, в итоге в России может остаться всего 45-50 субъектов, большинство из которых поменяют свой размер и название. Подобные проекты обсуждаются довольно давно, но не везде к идее предстоящего объединения на местах подходят с энтузиазмом - планы объединения часто идут вразрез с амбициями губернаторов, крупных бюджетообразующих компаний, местных элит. Не всегда они продуманы с политической, экономической и социальной точки зрения. Структурные изменения – это всегда сложный процесс. Структура любой, в том числе федеративной системы, является наиболее консервативной ее частью, но вместе с тем, она – «несущая конструкция» государственности. Необходимо модернизировать ее таким образом, чтобы сделать систему более открытой, отвечающей требованиям «окружающей среды», при этом не разрушив основ ее жизнедеятельности. Таким образом, можно выделить следующие основные приоритеты дальнейшей реструктуризации Федерации в России:

 укрепление Федерации, построение эффективного государства в существующих границах;

 укрепление субъектов Федерации путем их объединения;

 завершение разграничения полномочий между всеми уровнями публичной власти;

 повышение эффективности государственного аппарата.

**Список использованной литературы**

1. Актуальные проблемы совершенствования состава субъектов Российской Федерации/ Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. -2005. -№ 16.

2. Бакштановский В.И., Киричук С.М., Чурилов В.А. (ред.). Тюмень в процессе формирования новой региональной политики. Материалы консультативного опроса экспертов // Тюмень: Центр прикладной этики, 2007.

3. Бахманов А. Если бы я был... // Новая ежедневная газета.— 2008.— 25 мая.— С.6.

4. Гельман В. Новая местная политика // Политический мониторинг.— М.: ИГПИ, 1994.— №4(27); Новая ежедневная газета.— 2008.— 3 августа.— С. 4-5.

5. Гельман В.. Эволюция представительных органов власти в современной России // Политический мониторинг.— М.: ИГПИ, 2002.— №11.

6. Гельман (псевдоним Г.Владимиров). Российский центр и местная власть: опыт института представителей Президента // Политический мониторинг.— М.: ИГПИ, 1993.— №4(15); Ваш выбор.— 2003.— №4.— Сс. 18-25.

7. Государственная Дума. Стенограмма заседаний // Бюллетень №49.— 2004.— 15 июля.— Сс. 26-28, 62-63.

8. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2008 год // Российская газета.— 2008.— 25 февраля.— С. 3-6.

9. Российское движение демократических реформ. Проект Конституции Российской Федерации — М., 2002.

10. Сенатова О., Касимов А., Гельман В., Рыженков С. Политические факторы и субъекты политики в Поволжье // Политический мониторинг.— М.: ИГПИ, 2004. — №7, ч.1.

11. Сенатова О., Касимов А. Федерация или новый унитаризм? // Политический мониторинг.— М.: ИГПИ, 1994.— №1; Новая ежедневная газета.— 2007..— 25 мая.— Сс. 5-6.

12. Сенатова О., Касимов А. Новая региональная риторика. Послание Президента как жанр политической утопии // Политический мониторинг.— М.: ИГПИ, 2006..— №2.

13. Сергей Шахрай: Из двух зол выбираем меньшее // Российская газета.— 1994.— 6 сентября.— С.1.

14. Тишков В. «Нация — то же племя, только с армией». Беседа корреспондента «Московских новостей» с министром, председателем Государственного комитета по национальной политике // Московские новости.— 2002.— 27 сентября.

1. Сергей Шахрай: Из двух зол выбираем меньшее // Российская газета.— 1994.— 6 сентября.— С.1. [↑](#footnote-ref-1)
2. Актуальные проблемы совершенствования состава субъектов Российской Федерации/ Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. -2005. -№ 16. С. 45. [↑](#footnote-ref-2)
3. Бахманов А. Если бы я был... // Новая ежедневная газета.— 2008.— 25 мая.— С.6. [↑](#footnote-ref-3)
4. Гельман В. Новая местная политика // Политический мониторинг.— М.: ИГПИ, 2008.— №4(27); Новая ежедневная газета.— 2008.— 3 августа.— С. 4-5. [↑](#footnote-ref-4)
5. Государственная Дума. Стенограмма заседаний // Бюллетень №49.— 2004.— 15 июля.— Сс. 26-28, 62-63. [↑](#footnote-ref-5)
6. Бакштановский В.И., Киричук С.М., Чурилов В.А. (ред.). Тюмень в процессе формирования новой региональной политики. Материалы консультативного опроса экспертов // Тюмень: Центр прикладной этики, 2007. [↑](#footnote-ref-6)
7. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2008 год // Российская газета.— 2008.— 25 февраля.— Сс. 3-6. [↑](#footnote-ref-7)
8. Российское движение демократических реформ. Проект Конституции Российской Федерации — М., 2002. С. 188. [↑](#footnote-ref-8)
9. Сергей Шахрай: Из двух зол выбираем меньшее // Российская газета.— 1994.— 6 сентября.— С.1. [↑](#footnote-ref-9)