

Надо ли укрупнять регионы?

Укрупнение регионов стало актуальным механизмом региональной политики РФ с 2004 г., когда началось объединение автономных округов и «материнских» территорий. Принятие Федерального закона № 131, резко ограничившего бюджетную самостоятельность автономных округов, сделало объединение почти неизбежным.

Только два автономных округа (Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий) заключили в 2004 г. особое соглашение с Тюменской областью о разграничении бюджетных полномочий, отодвинув решение проблемы на 2008 г.

Условия объединения

Объединение призвано разрешить противоречия в управлении «матрешечными» субъектами Федерации, существующие с начала 1990-х гг. Кроме того, принято считать, что число субъектов РФ слишком велико и это снижает эффективность управления. При таком подходе модель объединения автономных округов, ранее входивших в состав более крупных регионов, выглядит наиболее очевидной.

Прежде всего – о нефтегазодобывающих округах. Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО совокупно дают 91% валового регионального продукта (ВРП) и 97% промышленного производства всей Тюменской области. Доля Ненецкого АО в промышленном производстве Архангельской области выросла к 2004 г. до 30%, а доля в совокупном ВРП – до 24%, хотя доля округа в населении – только 3% (см. табл. 1). Таким образом, объединение не может быть механизмом ускорения развития этих округов: они значительно опережают свои «материнские» территории по большинству важнейших душевых показателей.

Возникают и другие проблемы. Объединение таких округов приведет к тому, что первыми в очереди потребителей ресурсной ренты будут стоять «материнские» территории, так как они уже обладают законодательно закрепленными рычагами ее перераспределения по закону № 131. Следовательно, для федерального Центра условия перераспределения ресурсных доходов усложняются. Кроме того, нужно учитывать и политико-экономические последствия возможного объединения. Единая Тюменская область – это не только субъект, простирающийся от Северного Ледовитого океана до казахстанской границы и фактически делящий страну пополам, но также субъект, концентрирующий более 10% суммарного ВРП регионов страны и 13% их промышленного производства.

Все остальные «матрешечные» автономные округа малы и по экономическому весу, и по численности населения, поэтому для них объединение кажется очевидным решением. Но механизм объединения может дать позитивные результаты в двух случаях: при объединении с сильным регионом-лидером, ресурсы которого будут использоваться для поддержки слаборазвитых округов (позитивное условие), и неспособности властей округа изменить социально-экономическую ситуацию (негативное условие).

В большинстве объединений, уже одобренных на референдумах (Пермской области с Коми-Пермяцким АО, Красноярского края с двумя округами), четко соблюдалось первое условие: слияние слаборазвитого и слабоосвоенного округа (округов) с экономически сильным регионом, при этом степень активности политики властей автономных округов была разной – от минимальной в Коми-Пермяцком АО до более значительной в Таймырском и Эвенкийском АО.

При объединении Камчатской области с Корякским АО условие сильной «материнской» территории не соблюдалось, поскольку экономическое положение Камчатской области не лучше, чем у округа (см. табл. 1). Однако при этом срабатывало второе условие – слаборазвитый и малонаселенный округ плохо управлялся, примером чего может служить неоднократно срывавшийся северный завоз.

Намечающееся объединение Иркутской области с Усть-Ордынским Бурятским АО в целом отвечает обоим условиям. Во-первых, планируется слияние с более сильным регионом. Во-вторых, власти округа не проявили активности в преодолении отставания.

Но уже для Агинского Бурятского АО не соблюдается ни одно из базовых условий. Во-первых, «материнская» территория относится к депрессивным регионам. Во-вторых, власти автономного округа в последние годы

добились значительных успехов в социально-экономическом развитии и резком снижении дотационности бюджета, что особенно заметно на фоне других округов и Читинской области. Объединение не имеет смысла и в контексте ресурсного освоения, так как перспективные районы добычи сырья находятся на территории собственно Читинской области.

В целом два базовых условия не соблюдаются в случае объединения 5 из 9 автономных округов РФ, не считая Чукотского АО, который не является «матрешечным» субъектом и пока не включен в число укрупняемых. Следовательно, даже по формальным основаниям тотальное объединение не выглядит эффективным решением, необходима дифференцированная региональная политика. Разумеется, в том случае, если рассматривать объединение с рациональных позиций, а не как чисто политическую задачу.

Отставание слаборазвитых автономных округов обусловлено долговременными негативными факторами развития: удаленностью и слаборазвитой инфраструктурой, отсутствием минеральных ресурсов или сверхвысокими затратами на их освоение. Здесь требуются огромные инвестиции – но их не могут обеспечить даже развитые «материнские» территории, не говоря уже о более слабых. Фактически государство при объединении таких регионов перекладывает проблемы слаборазвитых автономных округов на «плечи» столь же проблемных областей.

Кто выиграет?

Нежелание «богатых» нефтегазовых округов объединяться не является секретом, им это действительно невыгодно. Платой за самостоятельность Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого АО стал заключенный в 2004 г. договор, по которому они совместно обязались перечислять по 20 млрд. руб. ежегодно в бюджет Тюменской области до 2008 г. По сравнению с доходами консолидированного бюджета Тюменской области в 2004 г. (34 млрд. руб.) эти перечисления дают ее бюджету почти 60% прибавки.

Для слаборазвитых автономий, которым нечем делиться, механизм объединения по замыслу федеральных властей должен выполнять иную функцию – ускорения развития при помощи более сильных регионов. Однако опыт региональной политики многих стран (например, Северо-Западных территорий в Канаде, Корсики во Франции) показывает, что экономическая поддержка наименее развитых территорий является функцией федеральных (центральных) властей. В принципе можно переложить эту функцию и на «материнские» регионы, но при условии адекватного, стабильного и прозрачного финансирования из федерального бюджета на эти цели. Если такое условие не соблюдается, «материнские» регионы не заинтересованы в объединении, так как они вынуждены перераспределять собственные финансовые ресурсы на помощь слаборазвитым округам при дефиците средств на развитие своей территории. Не заинтересованы в объединении и автономные округа: по разработанной Минфином формуле расчета бюджетных потребностей они сейчас получают значительные средства из федерального бюджета и имеют более высокую бюджетную обеспеченность, чем «материнские» территории (табл. 2).

Попытка продавить процесс объединения приводит к усилению административного торга между Центром и «материнскими» регионами. Следствием стала «плата за объединение» – временный рост расходов федерального бюджета на эти цели. Приняты решения о продлении федеральных дотаций всем объединяющимся субъектам на ближайшие 2–3 года. Пермская область и Красноярский край будут получать 7–8 млрд. руб. в год. Однако для объединяющейся Камчатки помощь не превысит 2 млрд. руб., что ненамного больше федеральных перечислений в бюджет Корякского АО. И с каждым последующим объединением дополнительный объем федерального финансирования скорее всего будет снижаться, так как рутинизация процесса объединения уменьшает «плату за лояльность».

Возросшие перечисления из федерального бюджета не способны решить проблемы слаборазвитости округов, тем более что эти средства выделяются на временной основе. Кроме того, высока вероятность, что значительная часть федеральной помощи осядет в «материнском» регионе, поскольку во всех субъектах РФ ресурсы стягиваются в Центр (на региональный уровень). Последующее их перераспределение по муниципалитетам, как правило, весьма субъективно, и нет никаких гарантий, что автономные округа получат хотя бы то, что имеют сейчас.

В результате наиболее очевидным можно считать имиджевый эффект объединения: из статистики исчезнут субъекты РФ с крайне неблагоприятными социально-экономическими показателями. Эти субъекты станут слаборазвитой периферией своих «материнских» регионов, а такое неравенство сложилось в России давно и поэтому привычно – в советское время внутрирегиональное центр-периферийное неравенство было намного сильнее, чем неравенство между регионами.

Ближайшие кандидаты

Следование принципам объединения, которые могут обеспечить его экономическую эффективность, требует не формальных решений, а проведения мониторинга развития тех субъектов РФ, которые вовлечены в этот процесс.

Поскольку ближайшими кандидатами на объединение являются два бурятских автономных округа и их «материнские» территории – Иркутская и Читинская области, имеет смысл рассмотреть тенденции их развития более детально.

По структуре экономики бурятские округа в основном аграрные, их сельское хозяйство испытало сильный спад в 1990-е гг., и его развитие остается неустойчивым. Нестабильность сильнее выражена в Агинском Бурятском АО и Читинской области, хотя сокращение сельхозпроизводства в округе в 2004 г. было менее сильным благодаря развитому личному приусадебному хозяйству. Общественный агросектор округов дотационен и пока не способен адаптироваться к рыночным условиям без существенной поддержки из бюджета.

Небольшие промышленные предприятия округов (пищевые и ресурсодобывающие) показывают разную динамику. В Агинском Бурятском АО объем производства за последние годы рос намного быстрее благодаря привлечению крупного бизнеса, позволившему усилить бюджетную поддержку реального сектора.

Агинский Бурятский АО в 1999 г. был беднейшим субъектом РФ, но к 2005 г. он сравнялся по покупательной способности населения с соседними регионами – Читинской областью и Бурятией. Не менее значимую помощь из федерального бюджета получал и Усть-Ордынский Бурятский АО, однако в нем позитивные изменения малозаметны, как и в ряде других округов, уже вступивших в процесс объединения. «Рывок» Агинского Бурятского АО был обеспечен не только федеральной помощью, но также институциональной политикой, позволившей нарастить доходы бюджета с помощью привлечения крупных налогоплательщиков. Аналогичная политика ускорила рост доходов населения Таймырского АО.

Может ли объединение существенно снизить уровень бедности в слаборазвитых автономных округах? Пока без объединения это удалось сделать на Чукотке, где за 1999–2004 гг. уровень бедности сократился с 71 до 26%, и в Агинском Бурятском АО – с 97% в 1999 г. до 36% в 2004 г. Схожую динамику демонстрирует и Читинская область.

Позитивным социальным изменениям в Агинском Бурятском АО содействовала активная политика региональных властей, дополняющая федеральную поддержку слаборазвитых регионов. Превращение Агинского Бурятского АО в муниципальное образование приведет к тому, что для преодоления неблагоприятных факторов развития уже не будет необходимых ресурсов.

Этнический фактор

Нередко федеральные политики рассматривают укрупнение регионов как способ решить проблему «этнических» субъектов РФ, хотя это не озвучивается публично. Действительно, в 1990-е гг. республики имели больше полномочий по сравнению с областями и краями, но этот период для подавляющего большинства республик уже в прошлом. Автономные округа не входили в число привилегированных субъектов РФ в 1990-е гг. и тем более не являются таковыми сейчас.

Выбор автономных округов как объектов укрупнения связан с малочисленностью их населения и отставанием экономического развития половины округов. При этом совершенно не учитывается этнический фактор, а он не менее значим, чем в республиках. В двух автономных округах титульное население составляет большинство, еще в пяти – почти четверть (табл. 3). Кроме того, его доля растет во всех округах, за исключением Коми-Пермяцкого, из-за более высокой рождаемости и миграционного оттока русских.

В 7 из 10 автономных округов проживают коренные малочисленные народы Севера, их доля в населении за межпереписной период возросла в 1,5–2 раза (за исключением тюменских). Мировая практика демонстрирует расширение и институционализацию прав коренных малочисленных народов Севера (КМНС) как социально уязвимой группы. На этом фоне политика укрупнения, проводимая в России, выглядит анахронизмом – она ликвидирует существующие институциональные формы закрепления территориальных прав КМНС, не обеспечивая альтернативы в виде законодательно закрепленной культурной автономии и гарантий финансовой помощи.

Бурятское население намного больше по численности, чем КМНС, однако объединение бурятских автономных округов с областями также провоцирует рост напряженности. В пределах памяти одного поколения бурят

происходит повторная перекройка границ, идущая вразрез с исторически сложившимся ареалом проживания этноса. Предыдущая перекройка была в 1937 г. К сожалению, этнокультурные и этнополитические последствия все реже учитываются при принятии федеральных решений.

В русских регионах, в том числе в Читинской области, социальная ситуация в сельской местности намного хуже, чем в бурятских округах, так как постарение населения и депопуляция начались давно, а процесс маргинализации принял, судя по всему, необратимый характер. Слияние пока еще жизнеспособного сельского этнического сообщества (с традиционным укладом жизни) и маргинализованного социума российского села всегда дает один и тот же эффект – ускорение маргинализации традиционного общества. Это негативное следствие объединения должно приниматься во внимание. Городская культура – мобильная и адаптивная – в Забайкалье развита слабо, поэтому позитивные формы модернизации образа жизни населения присоединяемых округов, преимущественно сельского, пока вряд ли возможны.

* * *

Проведенный анализ показывает, что баланс гипотетических политических «плюсов» и реальных социально-экономических «минусов» объединения автономных округов складывается не в пользу первых.

Объединение сильных субъектов РФ со слаборазвитыми автономными округами должно сопровождаться передачей расходных полномочий и ресурсов для их реализации из федерального бюджета на региональный уровень в адекватной, долговременной и прозрачной форме. Объединение слабых субъектов РФ с целью ускорения их развития экономически неэффективно.

Региональная политика должна стимулировать естественно складывающиеся позитивные тенденции экономического роста, в то время как административно-территориальные трансформации могут их замедлить; негативные последствия объединения наиболее вероятны для Агинского Бурятского АО.

Механизм объединения не может использоваться только на основе политической целесообразности, необходим учет социально-экономических и этнополитических рисков. Спектр механизмов региональной политики не ограничивается объединением, во многих случаях оно оказывается далеко не самым эффективным.

Смысл объединения – не примитивное сокращение числа субъектов РФ, а стимулирование их развития; при рациональном подходе объединение всех округов «под копирку» является непродуманным решением.

Муниципальная реформа предполагает создание только муниципальных районов и городских округов. Ни одна из этих форм организации территории не учитывает специфику национальных образований. Укрупнение автономных округов означает даже не возврат к статус-кво советского периода, а полный отказ от институционализации этнического фактора, причем для наиболее уязвимых этносов. Такое решение выглядит крайне спорным.

Доминирующей тенденцией мирового развития является регионализация и локализация, то есть перенос на уровень регионов и муниципалитетов полномочий и ресурсов для их реализации. И этот процесс децентрализации явно противоречит логике укрупнения.

Наталья Васильевна Зубаревич - директор региональной программы Независимого института социальной политики.

Автор: Артур Скальский © Независимая газета СТРАНА, ИРКУТСК 👁 2228 25.03.2006, 12:51 📄 132

URL: <https://babr24.com/?ADE=28715> Bytes: 16047 / 16004 Версия для печати

👍 [Порекомендовать текст](#)

Поделиться в соцсетях:

Также читайте эксклюзивную информацию в соцсетях:

- Телеграм
- Джем
- ВКонтакте
- Одноклассники

Связаться с редакцией Бабра в Иркутской области:

Автор текста: **Артур
Скальский.**

НАПИСАТЬ ГЛАВРЕДУ:

Телеграм: @babr24_link_bot
Эл.почта: newsbabr@gmail.com

ЗАКАЗАТЬ РАССЛЕДОВАНИЕ:

эл.почта: bratska.net.net@gmail.com

КОНТАКТЫ

Бурятия и Монголия: Станислав Цырь
Телеграм: @bur24_link_bot
эл.почта: bur.babr@gmail.com

Иркутск: Анастасия Суворова
Телеграм: @irk24_link_bot
эл.почта: irkbabr24@gmail.com

Красноярск: Ирина Манская
Телеграм: @kras24_link_bot
эл.почта: krsyar.babr@gmail.com

Новосибирск: Алина Обская
Телеграм: @nsk24_link_bot
эл.почта: nsk.babr@gmail.com

Томск: Николай Ушайкин
Телеграм: @tomsk24_link_bot
эл.почта: tomsk.babr@gmail.com

[Прислать свою новость](#)

ЗАКАЗАТЬ РАЗМЕЩЕНИЕ:

Рекламная группа "Экватор"
Телеграм: @babrobot_bot
эл.почта: equatoria@gmail.com

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО:

эл.почта: babrmarket@gmail.com

[Подробнее о размещении](#)

[Отказ от ответственности](#)

[Правила перепечаток](#)

[Соглашение о франчайзинге](#)

[Что такое Бабр24](#)

[Вакансии](#)

[Статистика сайта](#)

[Архив](#)

[Календарь](#)

