В.А. Макарова

ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ

Характерной особенностью современного развития является широкое распространение интеграционных процессов в границах регионов и континентов. Интеграционные процессы стали отражением возросшей целостности и взаимозависимости современного мира. Вместе с тем они представляют собой чрезвычайно сложное, разноплановое, противоречивое явление.

Анализ официальных документов и исследовательских работ показывает, что к комплексу проблем, усложняющих исследование современных интеграционных процессов, относится и отсутствие развернутой теоретической концепции региональной интеграции[1]. Успешное решение этой актуальной проблемы непосредственно связано с совершенствованием методологии анализа интеграционных процессов. При этом главное состоит в том, чтобы выявить особенности применения всеобщих принципов научного исследования к изучению региональной интеграции, ее зарождения, эволюции, современного состояния; влияния на различные процессы в регионе. Исходным положением в решении этой задачи является то, что термин «интеграционный процесс» требует рассматривать интеграцию в исторической ретроспективе и в динамике, а также определить специфику применения общей методологии к анализу региональных интеграционных процессов.

Для того чтобы проанализировать интеграционные процессы в современной России, необходимо учитывать особенности политико-институционального, социально-экономического и этнокуль-

[1] См.: *Абдулатипов Р.Г.* Национальный вопрос и государственное устройство Россми. М., 2000; *Он же:* Основы национальных и федеративных отношений. М., 2005; *Адамеску А.А.* Государственно-территориальное устройство России. Экономические и правовые основы / А.А. Адамеску, А.Г. Гранберг, В.В. Кистанов. М., 2003; *Бухвальд Е.М.* Укрупнение регионов: перспектива или суррогат реформирования федеративных отношений // Федерализм. 2004. № 4; *Валентей С.Д.* Проблемы федеративных отношений // Федерализм. 2006. № 1: *Добрынин Н.* Неизбежность реконструкции российского федерализма // Федерализм. 2006. № 2; *Кистанов В.В.* Объединение регионов России. К реформе территориального устройства . М., 2007; *Он же.* Достаточно 20-28 губерний // Российская Федерация сегодня. 2002. № 20 и др.

турного устройства России, соотношение ресурсов различных социальных субъектов, способных существенно воздействовать на изменения социальных институтов, образ мыслей и действий сограждан.

Одной из составных частей регионализации в социально-экономическом управлении еще в РСФСР стали межрегиональные Ассоциации экономического взаимодействия. Ассоциации представлялись как естественные экономико-социально-этнические образования[1]. Их границы не предполагали статуса государственных. В то же время налицо была заинтересованность в интеграции и целостности правового, экономического и духовного пространства в рамках каждой ассоциации. Эти ассоциации изначально сложились именно как интеграционная инициатива регионов снизу.

В начале 90-х гг., в эпоху «ранней суверенизации», решение проблем территориального развития с учетом региональных и национальных особенностей определило действующую модель федеративных отношений. Федеративный договор от 31 марта 1992 г. и принятая по результатам референдума в 1993 г. Конституция Российской Федерации закрепили за Россией статус федеративного государства. До подписания Федеративного договора РСФСР не была федеративным государством в общепризнанном смысле этого слова[2]. Конституция Российской Федерации 1993 г. по сравнению с Федеративным договором сделала шаг вперед – уравняла субъекты Федерации в правах и положила в основу Российской Федерации не национальный, а территориальный принцип. Источником власти во всей стране и в каждом субъекте Федерации является не этнос, не «титульная национальность», а все многонациональное население (п. 1 ст. 3 Конституции Российской Федерации).

В условиях федерализма – сложнейшего социально-политического феномена в России – продолжает обсуждаться вопрос совершенствования федеративного устройства государства. Особое

---

[1] См.: Указ Президента РСФСР от 11.11. 1991 г. № 194. «Об обеспечении условий по повышению роли и взаимодействия республик в составе РСФСР, автономных образований, краев и областей в осуществлении радикальной экономической реформы». В настоящее время деятельность ассоциаций регулируется Федеральным законом от 17 декабря 1999 года № 211–ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации».

[2] См.: *Абдулатипов Р.Г.* Основы национальных и федеративных отношений. С. 48.

значение в совершенствовании федеративных отношений и реализации эффективной региональной политики имеет существенное усиление интеграционных процессов в Российской Федерации.

Централистские тенденции, направленные на укрепление федеративной государственности, просматривались уже в первых Указах Президента Российской Федерации В.В. Путина: «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе», «Вопросы обеспечения деятельности аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах»[1]. Учреждение на региональном уровне федеральных округов, которое создало благоприятные условия для межрегиональной интеграции, стало новым важным элементом механизма управления региональными экономическими и социальными процессами. Поскольку регулирование развития народного хозяйства и его регионов составляет важнейшую задачу государственного управления, то в основу преобразования территориального устройства России были положены не национальные или формальные административные признаки, а сетка экономических районов. Высшим должностным лицом, представляющим Президента Российской Федерации в пределах соответствующего федерального округа, является полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе.

Создание института президентских полпредов по федеральным округам, ставшего промежуточным управленческим звеном и во многом обеспечившего территориальное, политическое и экономическое единство страны, явилось началом реализации первого этапа административной реформы. В дальнейшем это обеспечило реализацию второго этапа реформы, охватившего региональноорганизационный уровень, открыв тем самым процесс укрупнения и унификации субъектов Федерации.

По мнению ученых Адамеску А.А., Гранберга А.Г., Кистанова В.В. и других, укрупнение регионов позволит упростить федеративную

[1] См. Указ Президента Российской Федерации 3 849 от 13 мая 2000 года «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе // Российская газета. 2000. 16 мая. № 92–93; Указ Президента Российской Федерации № 1149 от 20 июня 2000 года. «Вопросы обеспечения деятельности аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах» // СЗ РФ. 2000. № 26. 26 июня. Ст. 2748.

структуру России, улучшить качество государственного управления, решить проблему асимметричности российского федерализма и выстроить экономически эффективные субъекты[1]. Несомненно, объединение субъектов Федерации – процесс объективный, связанный как с экономическим районированием, так и с совершенствованием государственного строительства. А оптимизация государственно-территориального деления является одной из основных задач реформирования федеративных отношений. Однако, по мнению доктора экономических наук, заместителя директора Института системного анализа РАН А.Н. Швецова «разворачивающийся по инициативе «сверху» процесс объединения регионов, который идет под предлогом (первоначально нескрываемым, а сейчас завуалированным) пресловутого повышения управляемости, имеет смысл только в централизованно организованной системе отношений, но не в федеративном государстве»[2].

«Полем для политического мифотворчества» называет процесс укрупнения регионов ученый Е. Бухвальд, одновременно поднимая вопрос о процедуре укрупнения регионов, который, по мнению исследователя, должен быть урегулирован в рамках особого федерального закона[3].

На практике процесс укрупнения регионов в условиях федерализма в России был начат с ликвидации «матрёшечных» субъектов Российской Федерации (субъектов, имеющих в своем составе автономные области), т. е. с присоединения бедствующих «национальных автономий» к крупным субъектам-донорам. В декабре 2003 г. был инициирован первый опыт по слиянию регионов, когда в результате референдума население Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа высказалось за объединение.

В Пермской области приняло участие в голосовании 62,33% населения от общего числа участников референдума. За объединение проголосовало 83,81%, против – 13,97%. В референдуме на территории сверх дотационного Коми-Пермяцкого автономного округа приняло участие 64,17% от внесенных в списки для голосо-

---

[1] См.: *Адамеску А.А.* Государственно-территориальное устройство России. С. 438.

[2] *Швецов А.* Децентрализпация федеральной региональной политики // Федерализм. 2006. № 4. С. 6.

[3] *Бухвальд Е.* Проблемы реформирования федеративных отношений в России / Повестка дня для России. Материалы «круглых столов» Фонда «Единство во имя России» за 2005 год. М., 2006. С. 564.

вания. За объединение проголосовало 89,69%, против – 10,23%. Итоги референдума показали, что население автономного округа к объединению отнеслось с большим желанием, чем жители принимающей области.

В результате в 2004 г. был принят Федеральный конституционный закон «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа»[1]. Противники слияния регионов высказывали опасения о том, что в результате этой акции «коми-пермяцкий народ потеряет свою самобытность». Тем не менее новое территориальное образование начало существовать с 1 декабря 2005 г. Экономический фактор оказался решающим в объединительном процессе двух субъектов Российской Федерации – Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа. Это объединение было обоснованно и необходимо для коми-пермяков. Заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации А.П. Торшин считает закономерным такой процесс, когда глубоко депрессивные регионы присоединяются к экономически развитым. «Но, при этом, махать шашкой здесь нельзя. Укрупнение регионов нужно не ради укрупнения, а ради оптимизации управления»[2].

Для продолжения объединительного процесса была избрана Сибирь. 15 октября 2004 г. депутаты законодательных органов Красноярского края, Таймырского и Эвенкийского автономных округов высказались за объединение в единый субъект – Красноярский край. С 1 июля 2007 г. прекратили существование Камчатская область и Корякский автономный округ. С 1 января 2008 г. образован новый субъект – Иркутская область в результате объединения двух граничащих между собой субъектов Российской Федерации – Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа. Читинская область и Агинский Бурятский автономный округ прекратили существование в качестве субъектов Российской Федерации с 1 марта 2008 г. и образовали Забайкальский край. По мнению исследователя В. Филиппова, «этническая

[1] См.: Федеральный конституционный закон «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской федерации в результате объединения Пермяцкой области и Коми-Пермяцкого автономного округа» от 25 марта 2004 года № 1-ФКЗМ // Российская газета. 2004. 26 марта. № 62.

[2] Интервью: А. Торшин считает перспективным укрупнение регионов // Российская газета. 2007. 21 ноября. № 260.

составляющая» совершенно очевидно играла важную роль во всей процедуре консолидации субъектов. Идея деэтнизации объединяющихся регионов хоть и латентно, но доминировала в целеполагании проекта»[1].

В феврале 2008 г. на форуме «Россия» министр регионального развития Российской Федерации Д.Н. Козак предложил новую Концепцию развития регионов. Она предусматривает создание в стране 7–10 макроэкономических зон, которые имеют общие экономические признаки и в которых можно выстраивать свою специфическую политику по долгосрочному развитию регионов. Предполагается, что «макроэкономическое деление» будет сформировано в течение 2008 г. Таким образом, политическая вертикаль в качестве семи федеральных округов будет дополнена экономической вертикалью, результатом которой должно стать эффективное развитие производства, транспорта, энергетики.

Бесспорные выгоды территориально-экономической интеграции, реализуемые современной реформой государственно-территориального устройства, превосходят «преимущества суверенизации» мелких территориальных образований, не способных к самостоятельному прогрессу без экономической поддержки со стороны. А при укреплении экономической заинтересованности в объединении усилий и средств регионов для осуществления проектов и программ производственной и научно-технической интеграции межрегионального характера результаты будут более ощутимыми. Тем самым смогут успешнее решаться общенациональные проблемы. Но очевидно, что игнорирование национальной компоненты ради целей «сокращения» формального числа субъектов Федерации может обернуться серьезными угрозами целостности и безопасности России как многонационального государства[2].

Доктор философских наук, профессор Абдулатипов Р.Г. справедливо отмечает, что необходимо признание дальнейшего развития национальной составляющей в федеративных отношениях[3]. Ведь Россия – это не только федерация территориальных субъек-

---

[1] *Филиппов В.* «Деэтнизация территорий» в новейшей истории России // Федерализм. 2006. № 2. С. 134.

[2] *Бухвальд Е.* Укрупнение регионов: перспектива или суррогат реформирования федеративных отношений //Федерализм. 2004. № 4. С. 137.

[3] См.: *Абдулатипов Р.Г.* Основы национальных и федеративных отношений. М., 2000. С. 156.

тов, но и федерация около 160 самобытных народов и этнических групп. И этот стержень государственности важно сохранить[1].

Во время пресс-конференции Президента Российской Федерации 14 февраля 2008 г. В.В. Путин сказал: «Вопрос укрупнения регионов связан с возможностями регионов решать социально-экономические задачи… Создано большое количество субъектов Федерации, которые самостоятельно не могут решать социальные проблемы населения. А нужно, чтобы они были самодостаточными. Наша задача заключается в том, чтобы регионам, которые приняли решение о том, чтобы расшириться, обеспечить реализацию тех задач, которые они ставят перед укрупнением…. Но, несмотря ни на какие укрупнения, для многонациональной России крайне важно, чтобы представители различных наций, национальностей, этнических групп чувствовали, что нет никакого ухудшения с точки зрения реализации их планов по развитию своего национального языка, культуры, внимания к истории того или другого народа. Эта национальная и культурная автономия может и должна быть в центре нашего постоянного внимания[2].

Исследование особенностей процесса реформирования федеративной России как в контексте наполнения прав и полномочий субъектов Федерации, закрепления стабильного положения федеральных органов власти, так и в вопросах региональной интеграции и формирования субъектов Федерации, показывает дискуссионность, остроту и актуальность данного вопроса.

В результате проведенного анализа и осмысления обозначенной темы можно выделить следующие критерии региональной интеграции, ведущие к укреплению федеративных отношений: 1) целесообразность объединения субъектов Российской Федерации должна определяться исходя из показателей экономического характера и уровня жизни населения в объединяемых регионах; 2) исходные условия в каждом регионе различны, поэтому подход и методика к решению вопроса об укрупнении регионов носят индивидуальный характер, а реформа укрупнения в каждом отдельном случае должна быть глубоко и всесторонне обоснована; 3) сохранение и развитие коренных народов есть главная задача

---

[1] См.: *Абдулатипов Р.Г.* Основы национальных и федеративных отношений. М., 2000. С. 156.

[2] См.: *Ильин А.А., Кузьмин В., Власова Е.* Премьера Путина. Завершающая пресс-конференция Путина вскрыла его новые перспективы // Российская газета. 2008. 15 февраля. № 4590.

любых преобразований. Необходимо привлекать потенциал этнических общностей и российского народа, которые будут способствовать совершенствованию федеративных отношений в многонациональной стране. При разработке и реализации программы региональной интеграции (социальной, инфраструктурной, экономической) интересы регионов должны учитываться, но при учете национальных интересов России в целом.

Сегодня важно развивать федеративные отношения, подчеркивает Р.Г. Абдулатипов, гармонизируя их вертикальными и горизонтальными связями, наполняя их конкретным потенциалом сотрудничества и взаимодействия. С одной стороны, максимальная самостоятельность в целях выявления всего потенциала каждого субъекта Федерации. А с другой – максимальная интеграция в целях выявления потенциала единства Российской Федерации – такова формула российского федерализма[1].

[1] См.: *Абдулатипов Р.Г.* Национальный вопрос и государственное устройство России. С. 239.