

Вопрос укрупнения субъектов Федерации* уже не один год волнует умы российских политиков и чиновников. Общественность, ученые и средства массовой информации тоже не остаются в стороне. Публичные дискуссии на тему укрупнения то утихают, то разгораются с новой силой в зависимости от того, куда поворачивается вектор проводимой в стране административной реформы. У идеи укрупнения есть ярые сторонники и не менее ярые противники, в арсенале которых насчитывается множество разнообразных – убедительных и не очень – доводов «за» и «против».

Лукавые игры на карте России

В. В. ШМАТ,
кандидат экономических наук,
Институт экономики и организации промышленного
производства СО РАН,
Новосибирск

Объединение территорий: «pro et contra»

Обычно в качестве первого и чуть ли не самого главного довода в пользу укрупнения регионов называется неимоверно большое число субъектов Федерации в России – 85. Такого обилия административно-территориальных единиц нет ни в одной другой стране мира с федеративным государственным устройством. Согласно постулатам теории управления, количество единиц управления должно колебаться между пятью и девятью, в противном случае управленческие решения становятся неоптимальными. В одном из аналитических изданий Совета Федерации¹ можно найти сетования по поводу того, «какой управленческий дисбаланс испытывает российский федерализм ввиду десятикратного превышения оптимального количества субъектов Федерации».

Другим аргументом служит чрезвычайное разнообразие регионов – не только по площади территории, численности населения, уровню экономического и социального развития,

* Вопрос объединения субъектов Российской Федерации уже поднимался на страницах журнала. См.: ЭКО. 2004. № 6. (Прим. ред.)

¹ Вестник Совета Федерации. 2002. № 17/173.

© ЭКО 2006 г.



но и по формам представительства в Федерации. Есть у нас национальные республики (фактически «государства в государстве»), края и области с «простым» и «сложносочиненным» составом, автономные округа, города федерального значения и даже одна автономная область. Разница между российскими регионами по площади территории достигает 700 раз, численности населения – 400, плотности населения – 3000, уровню жизни – 20 раз.

Конечно, федеральному центру управляться с подобным хозяйством очень непросто. Все субъекты Федерации – и большие и маленькие – требуют к себе одинаково уважительного отношения. Постоянно нужно решать, у кого и сколько взять, кому и сколько дать, и при этом постараться никого не обидеть. Задача не из легких, особенно если учесть, что не более 20 регионов (по разным оценкам и в разные годы) являются самодостаточными по уровню собираемых на территории доходов и способны делиться с федеральным бюджетом без принципиального ухудшения своего уровня жизни.

Вот и предлагается укрупнить субъекты Федерации, «пристегнуть» слабых к сильным, уравнивать – насколько получится – по численности населения, территории, доходам. Все это как нельзя кстати укладывается в русло решения задачи по выстраиванию властной вертикали. Уменьшится число параллельных веток в субординации «федеральный центр – регионы», сократится количество чиновников на всех этажах бюрократической пирамиды, административный аппарат на местах и в центре станет более компактным и дееспособным. А заодно будет решена экономико-стратегическая задача по усилению хозяйственной интеграции регионов и созданию единого экономического пространства, в частности, за счет унификации норм и правил хозяйственной деятельности на более обширных территориях. Помыслы самые благие, а вот каковы будут результаты?

Доводы в пользу укрупнения регионов вряд ли можно называть доводами в полном смысле слова. Это, скорее, мотивы и пожелания, не имеющие под собой достаточно объективных

оснований, поскольку вообще очень сложно найти объективные критерии для оценки разумности и эффективности современного административно-территориального деления страны.

Разве количество субъектов Федерации само по себе может служить критерием оценки? Число 85 – это много или мало? Да, это больше, чем в любой другой стране мира, но ведь и по площади территории, по разнообразию географических, исторических и национальных условий России тоже нет равных. Поэтому сравнения России с другими странами вряд ли можно считать корректными. Точно так же как и апелляцию к теории управления. Ведь, согласно ей, например, и федерализм в США с их полусотней штатов тоже должен испытывать дисбаланс из-за пятикратного превышения «оптимального количества субъектов».

Поскольку нет четких количественных критериев того, насколько рационально нынешнее административно-территориальное устройство, трудно найти и критерии объединения регионов. Можно назвать только два устойчивых во времени измеримых критерия: площадь территории и численность населения. Если взять за основу территориальный принцип, то укрупнению в первую очередь должны подлежать субъекты Федерации, расположенные в европейской части страны. А если ориентироваться на принцип заселенности, тогда нужно укрупнять восточные административные территории.

Можно выбрать показатель уровня экономического развития, но он весьма динамичен и зависит от большого числа привходящих факторов. К тому же хоть в какой-то степени объективным он может быть только при объединении соседних территорий с высокой степенью дифференциации хозяйственного развития.

Отсутствие объективных критериев порождает полную неразбериху с ответом на вопрос, каким должно стать количество субъектов Федерации в результате реформы. Оценки колеблются в диапазоне от 7–10 (примерно по числу существующих федеральных округов) до 30–40. И каждая из таких оценок имеет под собой соответствующие наукоподобные обоснования.

Разнообразие региональных условий и дифференциация показателей социально-экономического развития не могут служить объективными предпосылками для перекройки внутренних границ и укрупнения субъектов Федерации. А что, собственно говоря, изменится, если к некоторому экономически сильному региону присоединить несколько депрессивных? Появятся ли у последних какие-либо дополнительные стимулы для экономического роста? Маловероятно. Если уж они не смогли вырасти, будучи субъектами Федерации, то вряд ли начнут быстро расти и в случае понижения административного статуса.

Или расчет делается на то, что преуспевающие «материнские» регионы привнесут на присоединенные территории какие-то свои секретные стратегии социально-экономического развития? На самом деле при укрупнении регионов дифференциация будет не межрегиональной, а внутрирегиональной — между территориями в границах отдельных субъектов. Останутся дающие и просящие. Зато центр сможет снять с себя бремя ответственности, ибо субсидирование отстающих территорий пойдет уже не из федерального бюджета, а из бюджетов вновь образованных укрупненных субъектов Федерации. Может, как раз тут и «зарыта собака»?

Не случайно ведь за укрупнение регионов выступают в основном федеральные политики и чиновники, тогда как на местах к этой идее относятся с большой долей настороженности. И что характерно, не только богатые, но и бедные регионы не особенно спешат слиться. Позицию богатых понять нетрудно: зачем им лишняя головная боль? Номинально властные функции управленцев и полномочия останутся прежними, а вот задачи предстоит решать более сложные — поднимать отстающие территории.

А население? Жители богатых субъектов Федерации прекрасно осознают, что в случае объединения с бедными «пирог» придется делить на большее число едоков. Но и депрессивные регионы не слишком обольщаются насчет своих перспектив. Одно дело — просить помощи у федерального центра, куда стекаются доходы со всей страны, и совсем другое — у вновь образованного губернского или краевого.

Кроме того, людям, власть предрежающим, с этой властью придется расстаться.

Но суть проблемы даже не во властных амбициях чиновников. Хорошо известно, что всякая административная граница, будучи единожды проведенной, имеет тенденцию сохраняться. Границы становятся такой же традицией, как язык, культура или обычаи народа, населяющего ту или иную территорию. Зачастую они очень тесно связаны с исторической памятью народов, служат основой для сохранения национального или регионального самосознания людей.

Например, жители многих областей европейской России до сих пор с гордостью называют себя костромичами, псковитянами, новгородцами, смолянами, вятчанами и т. д. А кем они станут после укрупнения регионов? «Среднероссами», «беломоро-балтийцами» или «волго-камцами»? Такое же особое самосознание есть и у населения – хоть в большинстве своем пришлого – необъятных северных регионов Сибири.

На наш взгляд, в таком переустройстве на сегодняшний день просто нет объективной необходимости. Даже самый серьезный довод в пользу укрупнения регионов – усиление экономической интеграции – при более внимательном рассмотрении не выдерживает никакой критики. Ладно бы, на дворе стоял какой-нибудь 1970 или 1980-й год, а в экономике страны господствовал «Его Величество» план. Но мы живем в эпоху рыночной экономики, когда подавляющая часть производственного потенциала перешла в руки частных собственников. Частный капитал в своем движении не признает границ – ни государственных, ни административных, и с легкостью преодолевает их в поисках выгоды, устанавливая хозяйственные связи между странами и регионами независимо от географического положения. Однако если нет выгоды, даже отмена любых границ не подействует развитию экономики и привлечению капитала.

С другой стороны, мы не видим и каких-либо непреодолимых препятствий для слияния и укрупнения субъектов Федерации, если на то будет воля их населения, как в случае с Пермской областью и Коми-Пермяцким автономным округом. Главное, чтобы в этом деле не было никакой

кампанейщины, нажима «сверху» или привязки к той или иной реформе органов исполнительной власти. Нельзя резать по живому, но и совершенно незачем искусственно сдерживать интеграционные процессы в регионах.

А такая опасность существует, и исходит она не от региональных властных элит, а со стороны некоторых федералов, которые в усилении регионов видят «угрозу территориальной целостности страны» по мрачному сценарию известного «американского ястреба» З. Бжезинского. Дескать, обязательно должны быть обозначены пределы укрупнения регионов, так как если вместо нынешних 89 их будет 20–30, то федеральный центр столкнется с тем, что «новые субъекты станут слишком мощными в экономическом, политическом и социальном отношении, что позволит им конкурировать с Федерацией в целом».

С грустью приходится констатировать, что опасения нынешних борцов за территориальную целостность России один к одному перекликаются с подозрениями в сепаратизме, который приписывался Сибири еще во второй половине XIX века. В единстве большого периферийного региона центральная имперская власть тоже видела опасность для государства, и, боясь управленческой конкуренции, пошла на раздробление сибирских генерал-губернаторств. Видимо, этот опыт сгодился и в наше время, когда при «нарезке» федеральных округов немалая часть географически сибирских территорий почему-то была включена в состав Уральского округа.

Повестка дня: воссоединение «матрешечных» регионов

Вообще говоря, вопросу об укрупнении субъектов Федерации можно было бы не придавать особого значения, если бы не одно «но». Следуя формальной логике, первоочередными объектами объединительного процесса должны стать области и республики европейской части России, где находится более полусотни из 89 регионов. В большинстве своем они невелики по площади, да и по уровню экономического развития дифференцированы в достаточной мере.

Иными словами, европейская часть страны представляет собой прекрасный полигон для проведения административно-территориальной реформы по типу укрупнения колхозов, широко практиковавшегося в период советской власти. Однако в деле интеграции центральных, западных и южных территорий все ограничивается вялыми дискуссиями, схоластическим теоретизированием и построением фантастических проектов. В плоскость практической политики почему-то пока переведены лишь вопросы объединения регионов на востоке России, причем таких, которые входят в состав «матрешечных» краев и областей.

По известным планам местных и столичных интеграторов, Ямал и Югра должны были слиться с Тюменской областью, Таймыр и Эвенкия – с Красноярским краем, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ – с Иркутской областью, а Коми-Пермяцкий округ – с Пермской. И что любопытно, лишь в последнем из названных примеров жители автономии почти сразу дали свое согласие на объединение, а точнее, воссоединение с «материнской» областью. Во всех остальных случаях такого согласия поначалу не наблюдалось.

Более того, неприятие идеи воссоединения в некоторых автономиях год от года, наоборот, усиливается. Например, по данным недавнего социологического опроса в Ямало-Ненецком округе, 75% местного населения отрицательно воспринимают возможность объединения с Тюменской областью (положительно к этому относятся лишь 7%), тогда как два года назад противников объединения было 68%.

С этой точки зрения весьма любопытен интеграционный опыт Красноярского края. В бытность А. Хлопонина губернатором Таймыра жители округа в большинстве своем были не согласны на объединение с краем, но после того как Хлопонин переместился в кресло краевого губернатора, референдум по вопросу объединения на всех территориях прошел на удивление гладко. В частности, на Таймыре почти 70% проголосовавших на референдуме поддержали идею объединения. Может быть, это и есть «золотой ключик» к решению проблемы?

А что же федеральный центр? На первый взгляд, его позиция в вопросе слияния субъектов Федерации выглядит нейтральной – право решения делегировано населению объединяемых регионов. А де-факто проводится политика, направленная на ликвидацию автономных округов в качестве территорий, равноценных остальным субъектам Федерации. Округа лишаются не только серьезных полномочий, но и отчислений от федеральных налогов.

Вот слова одного из высокопоставленных чиновников Минфина РФ: «Нет смысла вкладывать деньги и строить бассейны в северных округах, где через 50 лет кончится нефть и газ, и никто все равно жить не будет»². И пусть двухмиллионное население Югры и Ямала особо не обольщается – его участь уже предрешена.

По сути дела, проводится политика, вынуждающая жителей автономий согласиться на воссоединение с «материнскими» краями или областями. Весьма недвусмысленно в этом духе высказался один из иркутских депутатов после проведения референдума об объединении Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского округа: «Если население на просьбу федерального центра об объединении (а это государственная стратегия) говорит, что нам это не нужно, тогда и государство с соответствующим пиететом вправе отнестись к этим регионам. Тогда вероятна ситуация, что субъекты останутся без господдержки и без инвестиций. Так что здесь действует психология самосохранения, заложенная со времен царизма, поддержанная Советской властью. Она генетически закреплена. Неудивительно, что население это поняло»³. Это уже что-то похожее на политику непреклонной управдомши из «Бриллиантовой руки» Гайдая: «А не будут брать – отключим газ!»

Негативное отношение ряда автономий к возможному объединению регионов является естественной реакцией на попытки насильственного воссоздания унитарных административно-территориальных единиц под эгидой краевых и областных центров. И лозунгом усиления интеграционных процессов, которым прикрываются «объединители зе-

² Независимая газета. 2003. 21 мая.

³ Источник: <http://www.regnum.ru/news/625095.html>

мель российских», мало кого можно обмануть. В большинстве своем люди хорошо понимают, что для реальной экономической интеграции важен не столько фактор административной подчиненности, сколько наличие взаимных деловых интересов, общность целей и задач развития, возможность рациональной хозяйственной кооперации.

Поэтому, например, в том же Ямало-Ненецком автономном округе общественную поддержку находит идея «широтной» интеграции. В качестве одного из вариантов решения проблемы, возникшей после вступления в силу с 1 января 2005 г. «поправок Козака», всерьез рассматривается возможность объединения с соседним Ненецким автономным округом. В свою очередь, и жители этого округа проявляют больший интерес к объединению с Ямалом, нежели с Архангельской областью.

Особо хотелось бы отметить, что запланированное воссоединение сибирских регионов под эгидой «матрешечных» столиц не выдерживает никакой критики и с научно-теоретической точки зрения. Любому специалисту, занимающемуся историей Сибири, хорошо известно, что административно-территориальное устройство за Уралом складывалось прежде всего под влиянием политических и военномобилизационных целей, а потребности экономики всегда отодвигались на второй план. Так было и при царе-батюшке, и в советско-сталинские времена.

Поэтому с позиций экономического районирования границы Тюменской области или Красноярского края в их первоначальном виде выглядят столь же неестественными, как границы внутренних «матрешек», входящих в состав названных субъектов Федерации. И до сих пор справедливы слова А. Н. Радищева, который задумывался о поиске разумных границ для административных территорий за Уралом: «Тогда бы из двух губерний вышла иногда одна, и из одной — пять или шесть. Но к сочинению таковой карты не исправниково искусство нужно, но головы...».

Несоответствия между административно-территориальным делением и стихийно образующимися экономическими районами являются обычным делом, ибо редко когда го-

сударственная бюрократия поспекает за развитием хозяйства страны. Задача разумной власти заключается в том, чтобы правильно уловить границы формирующихся экономических районов и совместить с ними, по возможности, границы административные.

Если принять на вооружение принцип единства экономических и административных границ, более обоснованным выглядит слияние Югры и Ямала, а юга Тюменской области – с Курганской или Омской. Но все подобные рассуждения уместны только в сослагательном наклонении, ибо вопросы объединения регионов должны решать их жители, а не политики, чиновники или ученые-экономисты.

«Единая» Тюменская область: мифы и реальность

На сегодняшний день в России насчитывается с десяток проблемных регионов, ставших полем для объединительных игр. Но, пожалуй, наиболее знаковая, если не сказать больше, – скандальная ситуация сложилась в Тюменской области.

Когда в России начался «парад суверенитетов», Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН выступал против раздела Тюменской области на три фактически независимых друг от друга субъекта Федерации. Мы и сейчас полагаем, что состоявшийся раздел был ошибочным – равно как и раздел аналогичных регионов, ибо он способствовал усилению общей нестабильности в стране. Нужно было искать иные, более конструктивные пути для разрешения противоречий, исторически возникших между территориями внутри «сложносочиненной» области.

К настоящему времени ситуация стабилизировалась. Вновь образованные субъекты Федерации – Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа – стали вполне самостоятельными не только по уровню обеспеченности доходами. Там сформировались полноценные и дееспособные органы власти, сложилась и работает новая структура управления. Поэтому нынешние призывы к воссоединению области выглядят столь же необоснованными, как и прежние центробежные тенденции. Запоздалая попыт-

ка исправить старую ошибку, даже исходящая из самых благих намерений, сама по себе является ошибкой, все негативные последствия которой трудно даже представить.

И что любопытно, именно в борьбе за воссоединение Тюменской области наиболее активно используются экономические аргументы, выражающиеся в стремлении восстановить и усилить хозяйственную интеграцию территорий. Однако непреложным фактом остается то, что Тюменская область никогда не была единым экономическим организмом и, по большому счету, восстанавливать здесь нечего.

В «донецкую эпоху» (1930–1950 годы) весь экономический потенциал области был сосредоточен в ее южной части, и основные направления хозяйственного развития, его специализация никак не были связаны с грядущим освоением нефтегазовых ресурсов севера.

Как это ни парадоксально, но ситуация почти не изменилась и в последующие годы. Создание главной нефтегазодобывающей базы страны позволило северным территориям области сделать огромный рывок в хозяйственном развитии. При этом юг остался далеко позади, поскольку его экономика в целом так и не была перестроена в интересах нефтегазового комплекса. Тобольский нефтехимический комбинат, завод блочно-комплектных изделий в Тюмени, перевалочные базы по поставкам грузов из других регионов страны на север области – вот, собственно, и все, что было создано на юге в рамках хозяйственной кооперации, связанной с освоением ресурсов нефти и газа. Даже аграрный сектор юга Тюменской области толком так и не удалось повернуть навстречу потребностям севера. Главным объединяющим фактором оказался фактор пространственный, поскольку на протяжении многих лет Тюмень являлась «воротами», а точнее сказать, «калиткой», открывающей путь на нефтегазовый север.

Утратив экономическое лидерство в масштабах области, Тюмень превратилась по сути дела в чистый административно-бюрократический центр, своеобразную столицу, где осело множество различных главков и контор. Она стала промежуточным звеном в системе управления, через которое команды из Москвы передавались предприятиям, занятым добычей нефти и газа на севере области.

Эта роль промежуточного и большей частью избыточного звена сослужила Тюмени недобрую службу, инициировала возникновение глубоких противоречий между областным центром и промышленным севером. Единственным серьезным плюсом от концентрации управленческих функций в Тюмени можно считать лишь импульс, который она дала для создания мощной научно-проектной базы нефтегазовой отрасли.

Кстати, образ «столицы нефтяного края» резко контрастировал с типичным для нашей страны видением регионального центра. Еще с дореволюционных времен повелось, что главный город любого административно-территориального образования в России, а затем в СССР, был не только самым большим по численности населения, но и выполнял функции экономического лидера в регионе, чего нельзя было сказать о Тюмени.

Во второй половине 1980-х годов под ударами перестройки эфемерная административная конструкция Тюменской области дала первые трещины. А в начале 1990-х, не выдержав натиска демократических и рыночных преобразований, рухнула окончательно, поскольку не имела надежного каркаса в виде экономических взаимосвязей.

Экономика инерционна в своем развитии, поэтому хозяйственные связи между территориями достаточно стабильны и могут создавать основу для административной целостности крупных регионов. Управленческие же функции и научно-изыскательская деятельность очень мобильны, поэтому в течение всего лишь нескольких лет в автономных округах были созданы и полноценные структуры управления, и квалифицированные научно-технические центры. Тюмень вообще оказалась не у дел. И ее бюрократии ничего не оставалось, как начать борьбу за воссоединение области, а откровенно говоря – за возвращение своих прежних административных функций.

Но возврат административных и управленческих функций вряд ли можно считать самоцелью. Совершенно очевидно, что при воссоздании унитарной области на месте нынешних трех субъектов Федерации под контролем регионального центра окажется значительная часть бюджетных

и внебюджетных финансовых потоков, берущих свое начало в нефтегазодобывающей промышленности. Данное обстоятельство, вне всяких сомнений, резко повышает цену вопроса о воссоединении Тюменской области.

Но не менее очевидно и другое. В сложившихся условиях Тюмень вряд ли сможет добиться воссоединения области под своим патронатом, если будет использовать только легитимные процедуры, предусмотренные действующим законодательством. Результаты референдума по вопросу объединения области легко предсказуемы: население Югры и Ямала проголосует «против», а южане – «за». Но голосов в пользу объединения, скорее всего, окажется недостаточно. И тогда в арсенале тюменских интеграторов не останется иных средств борьбы с непослушным севером, кроме подкового торга и поддержки со стороны федерального центра.

Последний уже оказался в довольно двусмысленном положении. С одной стороны, центр должен быть гарантом развития демократии и совершенствования федеративных отношений в стране – по крайней мере, еще ни один серьезный публичный политик или чиновник федерального уровня не посмел отказаться от решения этой задачи. А с другой стороны, слишком уж велик соблазн усилить свое влияние в одном из наиболее богатых регионов страны. Ведь любому здравомыслящему человеку понятно: если тюменская властная элита получит бразды правления объединенной областью из рук федерального центра, она вынуждена будет расплачиваться за этот щедрый подарок ценой абсолютной лояльности к своему покровителю.

Важно другое. Объединение Тюменской области по силовому сценарию войдет в явное противоречие с обнародованными целями и методами проведения административно-территориальной реформы в России. Совершенствование федеративных отношений, создание условий для полноценного развития регионов, принцип добровольности – все это отойдет на второй план. Да и научно-теоретические предпосылки укрупнения субъектов Федерации тоже будут дезавуированы.

Следуя элементарной логике и здравому смыслу, лидерство при объединении субъектов Федерации должно принадлежать экономически более сильным регионам, а менее сильным суждено быть «пристяжными». Это совершенно естественно.

Если посмотреть на современное социально-экономическое положение территорий Тюменской области и оценить обозримые перспективы, то совсем нетрудно заметить, что неоспоримое лидерство принадлежит Ханты-Мансийскому округу, Ямал занимает твердое второе место, а юг области почти по всем параметрам оказывается в аутсайдерах. Причем Югра и Ямал в своем экономическом развитии продолжают набирать обороты, а южная зона постоянно теряет скорость.

Налицо и полная финансовая зависимость юга от северных автономий. Основную часть поступлений в областной бюджет дают платежи за добычу полезных ископаемых в автономных округах. Инвестиции в экономику южной зоны в значительной степени направляются с севера, активы многих предприятий аграрного сектора и перерабатывающей промышленности перешли под контроль нефтегазовых компаний. Содержание и развитие социальной инфраструктуры, сферы здравоохранения и образования в южных районах также отчасти финансируются за счет бюджетов автономных округов.

За последние несколько лет Тюмень лишилась еще двух важных козырей в споре за лидерство. Во-первых, Югра обошла южную зону по численности населения. Население автономии увеличивается за счет высокого естественного прироста (второе место в России после Дагестана) и притока мигрантов из других регионов. А численность населения юга области начала сокращаться. Во-вторых, изменилось действие фактора транспортной доступности территорий. Когда-то через Тюмень проходили практически все наземные транспортные коридоры, соединяющие север с югом и с центром страны. Однако в связи с широкомасштабным автотодорожным строительством (с прямым выходом на Урал)

в Ханты-Мансийском округе и развитием инфраструктуры авиационных перевозок позиции Югры и юга области, по меньшей мере, уравнились.

Мы ни в коем случае не пытаемся преуменьшить значение Тюмени и южных районов ее области с точки зрения экономического развития региона. Но факты – упрямая вещь. Сегодня, по объективным критериям, Тюмень не может выступать в качестве центра тяготения при воссоединении области. Руководствуясь логическими соображениями, следует признать, что из числа трех существующих административных центров (Тюмени, Ханты-Мансийска и Салехарда) на роль будущей столицы более всего подходит Ханты-Мансийск.

Безусловно, правы те, кто утверждает, что более тесная интеграция на пространстве Тюменской области будет полезна всем ее составляющим. Определенные взаимные интересы у северных и южных территорий существуют, и есть предпосылки к тому, что в результате интеграции откроются более широкие возможности для полноценного развития региона и отдельных его частей. Вопрос заключается в том, какими методами должна осуществляться эта интеграция.

Все прекрасно понимают, что в объединении юг области заинтересован гораздо более других территорий. Даже если отбросить в сторону иррациональные мотивы, связанные с борьбой за власть, нетрудно заметить, что тесный альянс с севером является для Тюмени и южных районов едва ли не единственным на сегодня шансом поддержания позитивной динамики экономического развития. Однако номинальный статус Тюмени как главного города в регионе – слишком слабый аргумент в споре за действительное лидерство.

Принудительное объединение области под эгидой Тюмени не изменит расклада сил, а лишь уведет нынешнее соперничество между севером и югом в подполье, иными словами, вернет его к состоянию конца 80-х – начала 90-х годов прошлого века. Ну, а к чему это тогда привело, всем хорошо известно.

Задача федерального центра: управлять или направлять?

С точки зрения методов, пример глубокой интеграции Тюменской области не является исключением. В той или иной степени схожие черты объединительного процесса наблюдаются и в других «сложносочиненных» регионах страны. Что характерно, практически везде интеграторы действуют с оглядкой на федеральный центр, ожидая то ли соответствующей команды, то ли моральной поддержки.

Но вопрос о подходах и методах, используемых при укрупнении регионов, важен не сам по себе. Он неразрывным образом связан с главными целями и задачами проведения административно-территориальной реформы в стране – для чего, вообще говоря, она нужна. Практически в любых высказываниях, рассуждениях или научно-теоретических обоснованиях по проблемам реформы лейтмотивом проходит тема управления регионами, а рационализация территориально-административного деления непременно рассматривается в контексте выстраивания управленческой вертикали.

Отсюда и сетования по поводу слишком большого числа субъектов Федерации, и ссылки на теорию управления, и намеки на системную интеграцию, и многое другое – вплоть до апелляций к тому, что нынешнее административно-территориальное устройство не удовлетворяет требованиям Минобороны, МЧС или Русской православной церкви. Как и в старые добрые времена, регионы России рассматриваются сугубо в качестве единиц управления. Непонятно только одно: как все это может быть связано с фундаментальными задачами развития российского общества и государственности, а именно становлением подлинной демократии, полноценных федеративных отношений и дееспособного местного самоуправления?

Сторонники укрупнения регионов то и дело ссылаются на пример демократических федеративных государств – США, Канады, Германии, указывая, что количество субъектов Федерации в этих странах намного меньше, чем в России. Но при этом забывают отметить, что функции федерального центра в любой из названных стран отнюдь не подразумевают уп-

правление регионами «сверху». Регионы – субъекты Федерации – самостоятельно управляют своим развитием, а задача центра сводится к построению и сохранению единого конституционного пространства в национальных границах. Иными словами, центр не управляет жизнью регионов, а направляет ее, задает общие для всех правила, цели и ориентиры, следит за соблюдением установленных правил. Нужно подчеркнуть, что эта задача куда более сложная по сравнению с прямым управлением регионами и решением вопроса, у кого сколько взять и кому сколько дать.

А наши российские землеустроители этого не понимают, и двигают административно-территориальную реформу по пути наименьшего сопротивления: укрупнить регионы, усреднить, причесать всех под одну гребенку и управлять с использованием шаблонных подходов и методов. И если региональные власти не станут перечить центру, будут «послушно себя вести», то можно простить или не замечать их «мелкие шалости»: нарушение конституционных норм и федеральных законов, пренебрежение правами граждан, «баронское» самоуправство по отношению к нижестоящим административным территориям и т. д.

Остается только спросить: а что же, по сути, изменится в результате проведения такой административно-территориальной реформы? Что в итоге получают люди, живущие в России? Станут ли они богаче? Исчезнет ли бедность? Будет ли гарантировано соблюдение гражданских прав и свобод? К сожалению, в логике административно-территориальной реформы трудно найти ответы на эти вопросы.

Тогда, быть может, прежде чем приступать к перекройке границ, следует заняться созданием и внедрением механизмов, позволяющих решить «задачу центра» в адекватном ее понимании? Ну, а если нашему центру не хватает глаз и рук, чтобы отслеживать ситуацию и направлять развитие событий в 89 субъектах Федерации, зачем тогда нужны федеральные округа с их аппаратом чиновников?

Все вопросы, вопросы, вопросы – один сложнее другого, а ясных, вразумительных ответов на них пока не видно. Будем надеяться, что это «пока» не растянется на долгие годы и десятилетия...