

**УКРУПНЕНИЕ РЕГИОНОВ
В КОНТЕКСТЕ
СТРАТЕГИЧЕСКОГО
ПЛАНИРОВАНИЯ**

- В традиционной постановке стратегическое планирование предполагает региональные границы заданными и неизменными
- Начавшийся в России процесс пересмотра административно-территориального деления страны открывает дополнительные ресурсы регионального развития и государственного управления.

В России к началу процесса укрупнения было рекордно

высокое число субъектов федерации

| | <i>Количество субъектов федерации</i> | <i>Среднее население (млн.чел)</i> | <i>Средняя площадь (тыс.кв.км)</i> |
|-----------------|---|--|--|
| ■ Австралия | 8 | 2.5 | 962.5 |
| ■ Австрия | 9 | 0.9 | 9.3 |
| ■ Аргентина | 24 | 1.7 | 116.6 |
| ■ Бельгия | 3 | 3.4 | 10.1 |
| ■ Бразилия | 27 | 6.9 | 314.8 |
| ■ Германия | 16 | 5.1 | 22.3 |
| ■ Индия | 32 | 33.7 | 103.1 |
| ■ Канада | 13 | 2.5 | 769.2 |
| ■ Мексика | 32 | 3.3 | 61.2 |
| ■ Пакистан | 4 | 40.5 | 199.0 |
| ■ Россия | 89 | 1.6 | 191.0 |
| ■ США | 50 | 5.9 | 188.0 |
| ■ Швейцария | 23 | 0.3 | 1.8 |

- Многие регионы экономически несостоятельны и находятся на иждивении федерального правительства.
- Неопределенный статус «матрешечных» регионов – источник правовых, экономических и политических конфликтов.
- Различия между субъектами федерации по площади и численности населения достигают многих сотен раз.

Сценарии процесса укрупнения регионов России

- *ликвидация «матрешечных» регионов и, возможно, присоединение нескольких малочисленных регионов к своим крупным соседям*
- *масштабное укрупнения регионов, в результате которого их численность может уменьшиться на треть или наполовину*
- *создание 10-20 мегарегионов.*

Разнобой взглядов относительно
целей, темпов и масштабов
укрупнения регионов
свидетельствует о том, что в
обществе отсутствует ясное
представление об издержках и
выгоде подобных реформ

Цели пересмотра региональных границ:

- **содействие развитию территорий**
- **совершенствование государственного управления на региональном уровне**

В подтверждение способности укрупнения способствовать достижению этих целей приводятся следующие тезисы

Тезис 1. «Малые регионы экономически несостоятельны»

Региональная администрация, социальные программы и инфраструктура требуют минимума затрат, которые не могут быть обеспечены экономически слабыми регионами.

Тезис 2. «Система из чрезмерно большого числа регионов неуправляема»

- Гипертрофированный взгляд на страну и регионы как объекты управления.
- С точки зрения региональной администрации, чем меньше регион, тем проще им управлять.
- С точки зрения федерального проще иметь дело с меньшим количеством регионов, но централизованный контроль и мониторинг усложняются с ростом размера региона
- Крупный регион приобретает значительную «переговорную силу» в отношениях с центром, что может отрицательно сказаться на его «управляемости»

Тезис 3. «Укрупнение регионов ликвидирует внутренние административные границы, препятствующие развитию бизнеса».

Аргумент скорее относится к экономической интеграции государств, и свидетельствует о сохраняющейся фрагментации экономического пространства России и значительном административном вмешательстве в экономику.

С. Кондаков:

«Если будет работать единое экономическое пространство [Юга и Севера Тюмени], где не станет бесконечных чиновничьих препонов, для всех жителей это будет лучше ... Только преодолев феодальную раздробленность, Россия стала могучим государством, заставившим считаться с собой весь мир»

А. Хлопонин:

А) «Алюминщики найдут плюсы в том, что будет ликвидирован барьер на перетоке энергии между Хакасией и Красноярским краем. Правила игры должны быть едиными по всей России.»

Б) «Саяно-Шушенская ГЭС ... зарегистрирована в Хакасии и мы вынуждены покупать эту электроэнергию на ФОРЭМ [федеральный рынок электроэнергии], по тарифам, которые в несколько раз выше тех, что существуют в крае».

Реальная выгода – слияние регионов
способствует реализации масштабных
трансграничных проектов

Тезис 4. «Укрупнение регионов сокращает бюджетное неравенство и потребность в федеральных дотациях»

- Небольшие регионы с мощной налоговой базой «переполнены» бюджетными ресурсами, которых недостает соседям. Объединение регионов сокращает бюджетный диспаритет и «выравнивающие» трансферты.
- Издержки и политические конфликты перераспределения бюджетных средств переносятся с межрегионального уровня на внутрирегиональный.
- Укрупнение стабилизирует региональную налоговую базу и смягчает шоки, которым подвержены моноотраслевые экономики.
- Угроза обескровливания «упраздненных» региональных столиц вследствие оттока производственного и человеческого капитала в столицу объединенного региона.

Основная дилемма укрупнения регионов

Поиск баланса между выгодой экономии на масштабе и издержек социально-экономического, географического, и этнокультурного разнообразия

- Издержки регионального управления и социальных программ на душу населения сокращаются с ростом численности населения
- Экономические и культурные различия в пределах макрорегиона ведут к поляризации потребностей и предпочтений населения в отношении действий региональных властей.

Возможные оси конфликта

- при слиянии региона–донора со своими менее благополучными соседями – относительно налоговой и бюджетной политики и внутрирегиональных трансфертов.
- интеграция потребует развития внутрирегионального транспорта, в котором жители столичного ядра макрорегиона заинтересованы значительно меньше.
- этнические меньшинства, утрачивающие статус субъекта федерации, озабочены сохранением своего языка, культурной самобытности, и аборигенных прав

Издержки пересмотра региональных границ

- проведение референдумов
- внесение изменений в Конституцию
- дезорганизация регионального управления и системы договоренностей между бизнесом и властью
- ...
- замена автомобильных номерных знаков

*Пересмотр региональных границ
надо планировать как часть более
широкого стратегического плана
развития и ориентироваться при этом
не только на сиюминутные реалии,
но и на долгосрочную перспективу*

- Манипуляция региональными границами не должна рассматриваться как средство компенсации несовершенства нынешних экономических, правовых и административных институтов
- Устранение административных барьеров, при прочих равных, снижает потребность в укрупнении регионов, а развитие местного самоуправления благоприятствует укрупнению
- В тех случаях, когда выгоды слияния регионов неочевидны, а издержки высоки, опцию «выжидания» следует предпочесть поспешным действиям

Политические препятствия эффективной административно-территориальной организации пространства России

Давление групп интересов

Соблазн прирастить либо опасения потерять административную ренту, бюджетные и иные ресурсы может привести к экономически необоснованному укрупнению либо заблокировать целесообразный проект слияния регионов

Отсутствие эффективных компенсационных механизмов

Совокупный выигрыш от объединения регионов может сопровождается значительными частными потерями, вследствие которых целесообразное укрупнение регионов не всегда получает необходимую электоральную поддержку.

Компенсационные трансферты трудно реализуемы

Возможные формы компенсации:

Развитие внутрирегионального транспорта
Этно-культурная автономия и гарантии
аборигенных прав

Склонность к сохранению статус кво

Даже если пересмотр региональных границ обещает совокупный экономический выигрыш, последствия такой реформы для конкретных жителей регионов неопределенны,

Риски реформ создают склонность в пользу существующего порядка вещей (status quo basis).

Общественность не располагает достаточной информацией о возможной пользе или вреде укрупнения регионов

Какими могут быть последствия объединения вашего региона с соседними

- Больше пользы – 21%
- Больше вреда – 22%
- Ничего не изменится – 18%
- Затрудняюсь ответить – 39%

В чем будет польза:

- Экономически выгодно – 7%
- Укрепится порядок – 5%
- Затрудняюсь ответить – 74%

В чем будет вред:

- Экономически невыгодно – 18%
- Не будет порядка – 10%
- Затрудняюсь ответить – 72%

- В обсуждениях проблемы укрупнения регионов в политических кругах и экспертном сообществе часто используются отвлеченные категории, делаются умозрительные выводы и домыслы относительно подлинных мотивов сторон
- Дефицит предметного анализа и профессиональной оценки, и недостаточная информированность общества не позволяют эффективно противостоять политической конъюнктуре и в полной мере использовать потенциал рационализации территориально-административного устройства России