

## ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

---

---

**Е.М. БУХВАЛЬД**

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник,  
заведующий Центром ФГБУН Институт экономики РАН

### **ФЕДЕРАТИВНАЯ РЕФОРМА: ВОЗМОЖЕН ЛИ НОВЫЙ ЭТАП?**

Федеративные отношения представляют собой одну из ключевых особенностей институциональной структуры государства в современной России, наиболее значимое «обрамление» ее экономического пространства и основу вертикали публичной власти в стране. Не случайно преобразования в сфере федеративных отношений непосредственно затрагивают все стороны экономических, социальных и иных процессов в России. При этом, как показывает опыт последних десятилетий, их воздействие может иметь как позитивный, так и негативный характер. Здесь все зависит от «качества» реформ, а именно от их социально-политической и экономической обоснованности, четкости целеполагания, объективного мониторинга и оценки итоговых результатов. К сожалению, российские институциональные реформы во многом этими качественными признаками не обладают. Чаще всего подобные реформы видятся недостаточно мотивированными, лишенными четкого целеполагания и развернутой оценки фактически достигаемых результатов. К тому же, как показывает практика, такие реформы не завершаются по мере достижения поставленных перед ними целей, а чаще всего как бы просто «уходят в песок». Это дает основания для того, чтобы не только еще раз оценить уже сделанное по реформированию федеративных отношений, но и рассмотреть дальнейшие шаги в этом направлении, включая необходимые и возможные преобразования, а также их потенциальное воздействие на пространственную структуру России и структуру ее экономики.

**Ключевые слова:** *федеративные отношения, федеративная реформа, субъекты Федерации, стратегирование пространственного развития.*

**УДК:** 332.14, 342.24

**EDN:** PУJTYM

**DOI:** 10.52180/2073-6487\_2023\_2\_34\_49

## Введение

Убедительным примером противоречивости институциональных реформ в Российской Федерации может служить так называемая «федеративная реформа» – политико-правовые и институциональные преобразования, которые активно продвигались в начале – середине 2000-х годов (примерно с 2000 г. по 2008 г.), а затем стали явно «затухать», теряя свои позиции и в сфере научных дискуссий, и в сфере публикаций. Однако в течение последнего года появились признаки, что идея федеративной реформы в России «реанимируется». Правда, на этом этапе все вращается только вокруг одного из аспектов реформирования федеративных отношений, а именно изменения (сокращения) субъектного состава Российской Федерации. Другими словами, наметился возврат к проблеме сокращения числа субъектов Российской Федерации, обсуждаемой с разной степенью активности практически с момента обретения страной полного государственного суверенитета [1; 8]. Этот аспект государственно-правовых преобразований по-прежнему следует считать весьма важным, т. к. в итоге он неизбежно затрагивает широкий круг вопросов внутрифедеративных взаимодействий, а также многие тренды социально-экономического развития в стране. Это связано с тем, что федеративные отношения представляют основной институционально-правовой каркас национального экономического пространства и его регулирования.

Федеративные отношения по своей сути во многом должны являться гарантом демократической природы государства и всей системы общественных отношений в целом. Демократическое государство может и не быть федеративным. Но подлинно федеративное государство должно быть высокодемократичным: реально действующие федеративные отношения представляют собой механизм защиты или «самозащиты» государства от угроз авторитаризма и дезорганизации. Очень велика роль федеративных отношений в поддержании многоуровневого взаимодействия публичной власти и гражданского общества. Поэтому ко всем реформам в сфере федеративных отношений необходимо подходить чрезвычайно осторожно и взвешенно.

## Федеративная реформа: большой замах и скромные результаты

Особенностью федеративной реформы в России как «цепочки» более или менее взаимосвязанных между собой преобразований институционального характера, осуществленных примерно за последние 20–25 лет, был и остается тот факт, что весьма сложно определить ее «стартовый» момент. Некоторые эксперты полагают, что ее начало

было положено созданием (по Указу Президента РФ В.В. Путина) в мае 2000 г. семи федеральных округов, а также института полномочных представителей Президента РФ в этих округах, правда, в основном не с распорядительными, а с контрольно-надзорными функциями.

Есть также мнение, что этот момент был связан с началом работ по приведению законодательства субъектов Федерации в соответствие с федеральным законодательством. Этот процесс затронул главным образом те направления регионального законодательства, которые касались деятельности органов государственной власти субъектов Федерации, организации в них системы субрегионального управления и местного самоуправления, полномочий регионов в сфере природо- и недропользования и пр. Например, был отменен принцип «двух ключей» в регулировании недропользования, который позволял субъектам Федерации в отдельных случаях блокировать невыгодные им решения по распределению участков недр и пр.

Наконец, по мнению ряда исследователей, начало федеративной реформы нашло свое отражение в курсе на укрупнение субъектов Федерации [12; 19]. Так, в 2003 г. было осуществлено объединение Пермской области и Коми-Пермяцкого округа; затем этот процесс распространился и на некоторые другие регионы России. В Пермском крае референдум по этому вопросу был проведен в декабре 2003 г., а новый регион в составе Российской Федерации официально был образован 1 декабря 2005 г. Вторым подобным случаем стали аналогичные изменения, произошедшие в Красноярском крае, в состав которого были включены Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Эвенкийский автономные округа. Референдум по данному вопросу был проведен в крае в апреле 2005 г., а окончательное официальное объединение регионов произошло 1 января 2007 г. Далее последовали изменения, объединившие Камчатскую область и Корякский автономный округ в единый Камчатский край. Также были объединены Иркутская область и Усть-Ордынский Бурятский автономный округ. Также объединились Читинская область и Агинский Бурятский автономный округ, которые сформировали новый субъект Российской Федерации – Забайкальский край. Следует обратить внимание на то, что подобные изменения не затронули те автономии, которые еще до начала названных выше преобразований вышли из состава иных регионов и добились своего статуса отдельных субъектов Федерации (например, Республика Алтай; Еврейская автономия, добившаяся прямого вхождения в состав Федерации).

Несомненным элементом федеративной реформы стало усиление централизаторских (унитаристских) тенденций в сфере государственной власти в России. Сложился, по сути, новый для страны институт «федерального вмешательства». В частности, это нашло воплощение

в утверждении за Президентом РФ права на роспуск законодательных органов субъектов Федерации и на отрешение от должности глав (высших должностных лиц) регионов, например, по факту утраты доверия со стороны высшего (федерального) руководства страны. Сюда же следует отнести и такую новацию, как исключение глав органов представительной и исполнительной власти субъектов Федерации из числа членов Совета Федерации (ранее действовавший порядок формирования состава Совета Федерации в части губернаторов – членов Совета Федерации нарушал конституционно установленный принцип разделения властей).

Определенной компенсацией в плане сохранения общефедеральной «площадки» для взаимодействия и согласования позиций представителей регионов и президентской ветви власти стало создание такого института, как Государственный совет Российской Федерации (Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации»<sup>1</sup>).

Последовательное расширение полномочий федерального центра продолжалось и в дальнейшем. Особо следует отметить федеральный закон 2003 г., среди прочего закрепивший возможность введения института временной администрации в субъектах Федерации. Большое значение имело ограничение влияния региональных руководителей на формирование и текущую работу на местах подразделений федеральных органов государственной власти. Деятельность органов судопроизводства, прокуратуры, внутренних дел, налоговых, таможенных органов и др., а также формирование их кадрового состава в основном стали определяться из федерального центра. Логическим завершением данного курса стала временная отмена в 2004 г. выборов губернаторов (выборы восстановлены в 2012 г., хотя не везде они в настоящее время являются прямыми) [10].

Кроме того, после завершения наиболее активной фазы преобразований в сфере федеративных отношений и государственного управления в Российской Федерации имели место новации, которые можно охарактеризовать как вариант «квазифедеративных реформ». Так, был создан ряд институтов, которые формально не затрагивали конституционно установленную структуру российской федеративной государственности, но могли быть потенциально значимы для функционирования всего экономико-правового механизма федеративных отношений в стране. К числу таких институтов, помимо названных выше федеральных округов, следует отнести установленные Стратегией пространственного развития Российской Федерации

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации» от 8 декабря 2020 № 394-ФЗ. [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_370105/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_370105/).

до 2025 г.<sup>2</sup> макрорегионы, а также введенный отдельным федеральным законом<sup>3</sup> институт особых федеральных территорий [2; 3].

Сказанное выше подтверждает ранее уже сделанный многими исследователями вывод, что тот институционально-правовой феномен, который традиционно было принято рассматривать как федеративную реформу, на деле представлял собой цепочку достаточно разрозненных мероприятий, не объединенных единой, четко сформулированной целью и определенной последовательностью действий. Отсутствие заданного целеполагания и адресации к конкретным объектам регулирующего воздействия привело к тому, что и ранее, и на данный момент невозможно дать убедительный ответ на вопрос: можно ли считать федеративную реформу в Российской Федерации завершенной и если нет, то какие еще шаги она может предполагать в дальнейшем?

Весьма дискуссионным остается и главный вопрос: что собственно следует считать объектом такой реформы, ее смысловым стержнем? И в нашей, и особенно в зарубежной научной литературе понятие федеративной реформы часто связывается с проведением таких государственно-правовых преобразований, при которых (независимо от официальных констатаций) происходит существенный сдвиг от модели федеративной государственности к унитарной или наоборот. Как отмечал Г.Т. Сардарян, особый интерес представляет опыт тех государств, в которых «конституционно закреплена унитарная форма государственного устройства, однако в то же время, в силу тех или иных причин, протекают децентрализационные процессы» [15, с. 122].

Как правило, такие процессы, балансирующие между децентрализацией и федерализацией, централизацией и унитаризацией, характерны для стран, государственное устройство в которых представляет собой комбинацию чисто унитарных (административных) единиц с квазифедералистскими структурами. Примером могут служить подобные преобразования, осуществленные в Республике Италия в ходе конституционной реформы 2001 г. Данная реформа закрепила децентрализацию и автономизацию регионов в качестве ведущего принципа реформирования государственного устройства Италии. Окончательным шагом на этом пути могла стать реформа 2005 г., которая предусматривала утверждение федеративного статуса данного государства. Однако несмотря на одобрение такой реформы Пар-

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_318094/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318094/).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 22 декабря .2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус». [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_371784/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_371784/).

ламентом Италии, на всенародном референдуме она была отклонена. Периодически мнения относительно совершенствования федеративных отношений возникают и в других экономически странах мира [6].

В современном мире можно найти совершенно противоположные примеры. Например, в таких формально федеративных государствах, как Бразилия и Индия, в последнее время активно наблюдаются процессы укрепления полномочий федерации, усиления роли федеральных органов законодательной и исполнительной власти в определении ключевых трендов социально-экономического развития данных стран [4; 14]. Здесь большое значение имеет феномен «этнического федерализма». Такая модель федерализма неизбежно включает в себе угрозу этнического сепаратизма, поэтому она нуждается в жестком государственном регулировании, вплоть до формализации самой идеи федерализма в целом. Российский федерализм также содержит в себе признаки этнического базирования субъектов Федерации, однако российской практике удалось избежать влияния этого фактора на раскачивание всей системы федеративных отношений, которые прочно утвердились на принципе симметрии этих отношений.

Другими словами, исторический опыт показывает, что государственно-правовые реформы крайне редко декларируются как отказ от федерализма в пользу унитарной государственности и наоборот (если не считать феномена распада федеративной государственности как таковой, например, Чехословакии и Югославии). Чаще всего реформы подобного рода осуществляются в виде плавных перемен, раз за разом воздействующих на те или иные сегменты функционирования всей системы публичной власти (бюджетно-налоговые отношения; определение основ природопользования; распределение функций социальной защиты; регулирование субнациональных структур управления и местного самоуправления и пр.).

В этой связи очень важно обратиться к вопросу о том, сформировались ли к настоящему времени достаточные предпосылки к развертыванию нового этапа федеративной реформы в России и если да, то каковы могут быть его ключевые задачи. Здесь многое зависит от того, какой вариант федеративной реформы имеется в виду: простое сокращение числа субъектов Федерации, перераспределение полномочий в пользу Федерации при формальном сохранении ее субъектного состава, переход к модели асимметричной федерации и пр.

Как это ни покажется странным, но ситуация последних нескольких лет действительно как бы свидетельствует в пользу такой реформы. Несложно заметить, что реально успешная антиковидная и антисанкционная политика в стране прошла при доминирующем значении экономических, правовых и институциональных ресурсов федерального центра. Это породило иллюзию (а может быть, и вполне обоснованно)

ванное мнение?!)) что именно централизация в пределах формально федеративного государства сегодня не временный шаг, а обоснованный ход, который и в более благоприятных условиях будет способствовать успешному решению задач хозяйственного, социального и иного характера. Значит ли это, что новая федеративная реформа реально востребована и безусловно будет продуктивна.

## **Преобразование федеративных отношений и проблемы пространственного стратегирования**

Потенциально возможные в перспективе изменения в федеративном устройстве Российской Федерации нельзя рассматривать как простое логическое продолжение ранее уже осуществленных перемен – как второй или третий акт все той же драмы. Конечно, есть ряд позиций, которые, судя по всему, остаются неизменными. Прежде всего это относится к доминирующей роли федерального центра как инициатора и непосредственного проводника подобных реформ. Хотя любая федеративная реформа «по определению» так или иначе затрагивает все уровни публичной власти, роль субфедерального звена управления при этом, как правило, остается минимальной. Подобная ситуация в равной мере была и, видимо, остается характерной для подобного круга преобразований в Российской Федерации. В частности, об этом свидетельствует то, что все новаций в реформировании федеративных отношений, осуществленные в стране в начале – середине 2000-х годов, были не только инициированы самим федеральным центром, но и, по сути, были достаточно жестко продиктованы им субфедеральному уровню [20].

Вместе с тем, возможные продолжения в сфере федеративных отношений, если они будут иметь место в перспективе, неизбежно будут отличаться от того, что осуществлялось в начале – середине 2000-х годов. Эти отличия следует учитывать именно тогда, когда идея нового этапа федеративной реформы будет уже интерпретироваться как система практических действий.

Характеризуя эти отличия, следует иметь в виду, что новый этап федеративной реформы неизбежно должен будет согласовываться с существенными новациями в сфере государственного и муниципального управления и, прежде всего со становлением практики стратегического планирования. Эта реформа должна будет не просто согласовываться с принципами и методами стратегического планирования, но и создавать наилучшие условия для реализации его пространственного компонента. Любое дальнейшее продолжение федеративной реформы само по себе должно быть оформлено как составная часть общей стратегии институциональных преобразований, т. е. как системы преобразований, имеющих своей целью создать в обществе и государстве ту

систему институтов, которые обеспечивали бы достижение приоритетных задач экономического, социального и иного характера [9].

Таким образом, федеративная реформа должна не только определенным образом упорядочить субъектный состав Российской Федерации (об этом чуть ниже), но и включить в себя те новации, которые сегодня занимают важное место в формировании и функционировании пространственной структуры России и ее экономики. Однако нельзя не заметить, что действующая Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 г. федеративную проблематику не включает; понятия «федерализм», «федеративные отношения» в ней просто не представлены. По сути, вопрос о реформировании федеративных отношений практически полностью выпал из проблематики документов, касающихся пространственного «среза» стратегического планирования.

Такую ситуацию мы считаем в принципе неприемлемой. В отсутствие долгосрочной концепции реформирования федеративных отношений именно Стратегия пространственного развития должна стать документом, отражающим перспективное видение тех изменений в сфере федеративных отношений, которые обеспечили бы эффективное функционирование всей системы государственного управления и стратегирования, баланс интересов Федерации и ее субъектов, обеспечение интересов национальной безопасности [16].

К сожалению, несмотря на мнение подавляющего числа экспертов о важности федеративной реформы, представления о ее вариантах и наиболее значимых задачах заметно расходятся. Можно выделить два сформировавшихся на данный момент мнения относительно вариантов реформы, так или иначе связанных с сокращением числа (укрупнением) субъектов Федерации. Оба варианта, при всех их различиях [7; 11], нуждаются в дальнейшей экономической и правовой экспертизе, в т. ч. в контексте соответствия требованиям национальной безопасности [16].

Первый вариант заключается в использовании того же алгоритма действий по объединению субъектов Федерации, который был задействован в ходе реформ первой половины – середины 2000-х годов. Эта процедура отрегулирована федеральным конституционным законом, принятым в 2001 г.<sup>4</sup> В этом законе (ст. 5) говорится о том, что образование в составе Российской Федерации нового субъекта может быть осуществлено в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов Российской Федерации. При этом образование нового субъекта

---

<sup>4</sup> Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34452](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34452).

екта может повлечь за собой прекращение существования субъектов Российской Федерации, территории которых подлежат объединению. Этому варианту реформы соответствуют конституционные поправки (по перечню субъектов Федерации), а также поправки к федеральным законам и иным нормативно-правовым документам, где конкретно обозначены прекращающие свое существование субъекты Федерации. В рамках этого варианта новые субъекты Федерации концентрируют в себе полномочия объединяемых регионов и принципиальных изменений по линии взаимодействия «федерация – регионы» не происходит. Более того, в ряде случаев эти взаимодействия заметно упрощаются (например, в сфере межбюджетных отношений и при осуществлении функций финансового выравнивания), что традиционно выступает аргументом от лица сторонников объединительных процессов.

Второй вариант реформы выглядит новацией, так как ранее в таком виде он у нас не использовался. Поэтому и сама конфигурация подобных преобразований выглядит в данном случае во многом туманно. Судя по всему, в основу этого варианта федеративной реформы заложены не формальные слияния регионов, а образование неких «мегатерриторий» или межрегиональных агломераций (термин «межрегиональные агломерации» представляется нам не очень удачным, и далее мы его не используем). При этом регионы, вошедшие в состав «мегатерриторий», своей субъектности в составе Федерации не теряют.

Предположительно, мегатерритории составят собой еще один мезоуровень пространственной организации России и ее экономики. Но на сегодня уже существуют два таких уровня – федеральные округа и макрорегионы. При этом ни округа, ни макрорегионы в своей деятельности не опираются на правовую базу, закрепленную федеральным законом. На этом фоне формирование в стране еще одного мезоуровня пространственной организации уже не представляется безусловно позитивным. Поскольку такие структуры не имеют представительного органа власти, они не могут формировать свой «полноценный» бюджет и располагать собственными распорядительными полномочиями, за исключением некоторых функций (преимущественно координационного и контрольного характера), переданных им «сверху» или «снизу». Получается так, что никакого иного результата от введения института мегатерриторий, кроме как дальнейшего раздувания административного аппарата, не предвидится. Почему же этот вариант преобразований в сфере федеративных отношений имеет определенную поддержку?

Дело в том, что вариант формальных объединительных процессов не всегда встречает полное понимание и согласие на местах. Как отмечали эксперты, административное объединение вызывает недовольство жителей и неприятие со стороны региональных элит, кото-

рые «сидят» на бюджетных потоках и/или являются монополистами на своих территориях и не хотят конкурировать с элитами соседнего региона<sup>5</sup>. В качестве примера можно привести ситуацию 2020 г., когда руководители Ненецкого АО (НАО) и Архангельской области обнародовали идею объединения этих субъектов Федерации. Это вызвало протестные акции в НАО, в результате чего пришлось официально объявить об отказе от плана слияния этих регионов. Значительные коллизии возникали и при создании единого Пермского края [17]. Не случайно многие эксперты рассматривают вариант мегатерриторий как промежуточный этап реформы, рассчитанный на то, чтобы еще до формального слияния население и бизнес структуры объединяемых регионов «пообжились» в рамках одной, более крупной территориальной структуры – тогда и вероятность каких-то эксцессов в последующем значительно сократится.

Поскольку в данном случае объединительный процесс затягивается на достаточно длительное время и, скорее всего, потребует существенных конституционных корректировок, очевидно, что этот процесс должен стратегироваться. Это касается, прежде всего, необходимости законодательного оформления статуса объединяемых субъектов Федерации в переходный период и по его завершении, формирования субрегиональных структур управления и институтов местного самоуправления в пределах мегатерриторий, унификации различных региональных стандартов и нормативов и пр.

Наконец, рассматривая перспективы нового этапа федеративной реформы и свойственных ей объединительных процессов, нельзя не задаться вопросом: сколько же всего субъектов Федерации должно остаться в стране? Надо сказать, что этот вопрос активно обсуждался уже на первом этапе федеративных реформ в начале 2000-х годов. Мнения высказывались столь же различные, сколь и ничем практически не мотивированные: 10 регионов, 20 регионов, 40 регионов и т. д. Однако этим радикальным ориентирам не суждено было сбыться – фактические масштабы объединительных процессов оказались значительно скромнее. Что касается данной проблемы, то в последнее время наиболее часто фигурирует цифра именно 40–41 регион.

Сейчас в качестве таких потенциальных мегатерриторий рассматриваются Москва и Московская область (более 17 млн человек); Санкт-Петербург и Ленинградская область (более 6 млн человек); Краснодарская мегатерритория (2,7 млн человек). Это также Центрально-Европейская мегатерритория (Ивановская, Костромская, Владимирская, Орловская и ряд других субъектов ЦФО); Южно-Европейская мегатерритория (часть субъектов ЦФО от Белгорода до Тамбова) и пр.

---

<sup>5</sup> <https://ura.news/articles/1036282450>.

При этом серьезных обоснований целевой установки на то или иное число мегатерриторий, как и ранее, не дается, а все сводится к традиционному для наших реформ принципу «так наверняка будет лучше». В этой связи еще более важна не количественная установка реформы, а сам принцип определения рамок необходимых преобразований. Формально он неким образом уже просматривается.

Дело в том, что этап федеративной реформы, пришедшийся на 2000-е годы, не был сформирован на базе некоего единого принципа, определявшего собой всю совокупность осуществляемых преобразований. Однако в последние годы в качестве такого принципа все более выдвигается идея реформирования федерации на основе критерия «территориальной симметрии» [5; 18]. Территориальную симметрию федерации следует отличать от симметрии правовой. Принцип правовой симметрии сводится к наделению всех субъектов Федерации равными правами и обязанностями на основе конституционно закрепленного равенства всех субъектов Федерации во взаимоотношении с федеральным центром<sup>6</sup>.

Альтернативной основой федеративной реформы на новом этапе видятся принципы экономической симметрии и демографической симметрии. В первом случае имеется в виду образование в ходе реформы мегатерриторий с примерно равной совокупной величиной ВРП; во втором случае – мегатерриторий с примерно равной численностью населения. Конечно, полная симметрия подобного рода, откровенно говоря, маловероятна, однако определенное выравнивание все же возможно, хотя и оно не всегда является достаточным аргументом для подобных реформ. Так, при объединении Архангельской области и НАО соотношение численности этих субъектов Федерации определялось почти как 25 к 1. Однако и это, как было отмечено выше, не спасло этот вариант реформы от провала.

Статистические данные показывают, что разрывы между российскими регионами по показателям абсолютной величины ВРП все еще значительны, однако имеют тенденцию к сокращению. Так, в 2000 г. совокупный ВРП 5 регионов-лидеров опережал аналогичный

<sup>6</sup> Однако в настоящее время этот принцип уже не считается безусловным, поскольку в соответствии с п. 7 ст. 41 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ в краях, областях, в состав которых входят автономные округа, полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, указанные в ч. 1 ст. 44 данного закона, осуществляются органами государственной власти края, области на всей территории края, области, включая территорию автономного округа, если иное не установлено федеральным законом об отношениях между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области и (или) договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области.

показатель 5 регионов–аутсайдеров в 129,1 раза; в 2010 г. – в 115,7 раза и в 2020 г. – в 97,4 раза. А вот с численностью населения тренд совершенно иной: в 2000 г. численность населения 5 регионов–лидеров превышала аналогичный показатель для 5 регионов–аутсайдеров в 45,2 раза, в 2010 г. – 52,3 раза, и в 2020 г. – в 58,6 раза. Это говорит о том, что принцип экономической и/или демографической симметрии как основа для перегруппировки субъектов Федерации явно малопродуктивен.

Не внушает полного доверия и иной принцип реформы – финансовый, заключающийся, якобы, в выгоде от присоединения «бедных» регионов к «богатым». Однако на деле денег не становится больше от самого факта изменения межрегиональных границ. Единственный достоверно воспринимаемый аргумент – сокращение затрат на административно-управленческий аппарат – также не безусловен и нуждается в тщательной оценке. Это связано с тем, что любой вариант мегатерриторий не может функционировать на простом уменьшении количества действующих сейчас региональных структур государственного управления. Неизбежно возникнет потребность в альтернативных субтерриториальных структурах, так или иначе заменяющих нынешние региональные администрации и выполняющих их функции. Это касается и взаимодействия мегатерриторий с системой институтов местного самоуправления, которых в мегатерритории будет много больше, чем в «обычном» регионе. Так что «принцип Бальзамина» (богатые женятся на бедных, а бедные на богатых) здесь далеко не всегда достоверен и убедителен.

### **Заключение**

В 2010 г. Институт современного развития опубликовал доклад, посвященный итогам первого этапа федеративной реформы в России [13]. Эти итоги получили в докладе достаточно критическую оценку. Так, в этом документе отмечалось, что проведенные слияния суммарно имели нулевой эффект. Возможно, предположили авторы доклада, в будущем в стране не исключены слияния субъектов, но в рамках хорошо продуманной и научно-обоснованной реформы, а не путем проведения отдельных нескоординированных акций.

Можно сделать вывод, что реформирование федеративных отношений остается в числе востребованных преобразований социально-политического, институционально-правового и экономического характера. Очевидно, что остаться в составе Федерации должны регионы, реально способные осуществить процесс саморазвития. Необходимо уточнить и законодательно закрепить статус и функции институтов, формирующих мезоуровень федеративных отношений, а также статус внутрирегиональных агломераций и мегаполисов [22]. Чрезвычайно важно сохранить достаточную меру федерализации в регулирова-

нии институтов субрегионального управления и экономико-правовых основ местного самоуправления. Реальная востребованность реформирования ряда слагаемых федеративных отношений не дает оснований для какой-либо торопливости в данном вопросе.

Следует согласиться с мнением о том, что актуальной сейчас является перспектива разработки общей стратегии развития федеративных отношений, которая бы определила полномасштабное представление о тенденциях модернизации российского федерализма на ближайший период. При этом содержание такой стратегии и ее практические шаги должны тесно согласовываться со Стратегией пространственного развития РФ. Необходимо также видеть потенциальные издержки реформ, в том числе, и связанные с ними угрозы. Не случайно отмечается, что создание агломераций уже на межрегиональном уровне и последующее укрупнение регионов может усилить тенденцию демографической и экономической деградации отдельных территорий [21]. Как следствие, проведение таких реформ априори потребует определиться с системой компенсационных мер, в частности за счет широких программ поддержки малых и средних городов, а также прочих «неагломерируемых» поселений.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Бекбосынов М.Б. Политика укрупнения субъектов Российской Федерации // Этносоциум и межнациональная культура. 2011. № 9 (41). С. 154–161.
2. Бухвальд Е.М. Федеральные территории как новация политики пространственного развития в Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2021. № 3 (157). С. 44–47.
3. Владыко И.Ю. Макрорегион как элемент стратегического пространственного управления региональной экономикой // Регион: системы, экономика, управление. 2022. № 3 (58). С. 10–19.
4. Гуляков А.Д. Высокоцентрализованный федерализм в Индии // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2017. № 3 (43). С. 5–16.
5. Давыдов Д.В. Асимметрия территориальной системы как предпосылка объединения регионов в процессе развития российского федерализма // Теории и проблемы политических исследований. 2022. Т. 11. № 4-1. С. 71–76.
6. Даутмерзаев А.З. Политика укрупнения и разукрупнения субъектов Федерации: опыт ФРГ и США // Вестник Российской нации. 2011. № 1–2 (15–16). С. 238–243.
7. Иванова Е.Л., Праскова С.В. Новации в законодательном регулировании порядка укрупнения субъектов Российской Федерации как предмет правовой экспертизы // Вестник Института законодательства и правовой информации им. М.М.Сперанского. 2011. № 1 (10). С. 39–47.
8. Забанова М.Ю. Укрупнение России. Опыт 2020 // Современные научные исследования и инновации. 2020. № 9 (113). С. 12.
9. Заметина Т.В. Конституционно-правовое регулирование территориального устройства России: проблемы и перспективы реализации. В сб.: VII Уральский форум конституционалистов. Екатеринбург. 2022. С. 33–39.

10. *Карпетян М.Г.* Механизм реализации правовой политики в сфере укрупнения субъектов Российской Федерации // Юридическая мысль. 2009. № 2 (52). С. 33–36.
11. *Коломейцева Т.А.* Проблемы укрупнения субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 42–46.
12. *Лексин И.В.* Современные реформы и федеративное устройство России. Вестник Московского университета. Сер. 21: Управление (государство и общество). 2008. № 4. С. 37–50.
13. Объединение регионов Российской Федерации: за и против. Доклад. (Артоболевский С. и др.). Москва: Институт современного развития. 2010.
14. *Саламов Р.Р.* Федерализм в Бразилии: характеристики и особенности // Сибирский международный. 2018. № 20. С. 164–169.
15. *Сардарян Г.Т.* Конституционная реформа 2001 года в Италии в контексте перехода от сложного унитарного государства к федеративному // Право и управление. XXI век. 2013. № 2 (27). С. 122–129.
16. *Смирнова О.О., Белявская-Плотник Л.А., Сорокина Н.Ю.* Научно обоснованная модель укрупнения регионов в целях обеспечения экономической безопасности и устойчивого развития Российской Федерации // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2017. Т. 4 (32). С. 492–504.
17. *Сниткин Н.Е.* Анализ правовых коллизий практики укрупнения субъектов Российской Федерации (на примере создания Пермского края) // Вестник современных исследований. 2018. № 5.2 (20). С. 533–535.
18. *Фойгель Е.И., Небрятенко Г.Г., Смирнова И.Г.* Перспективная модель государственного устройства «симметричная федерация» в контексте обеспечения национальной безопасности России // Lex Russica (Русский закон). 2020. Т. 73. С. 9 (166). С. 39–48.
19. *Чеглакова О.Л.* Политические и социально-экономические предпосылки укрупнения субъектов Российской Федерации // Вестник Оренбургского государственного университета. 2009. № 3 (97). С. 121–126.
20. *Черепанов В.* Федеративная реформа в России // Федерализм. 2005. № 3 (39). С. 95–115.
21. *Чурсин Д.В.* Перспективы укрупнения субъектов Российской Федерации // Инновационная экономика и право. 2019. № 1 (13). С. 63–69.
22. *Шкварок В.М., Шумилин О.В.* Понятие мегаполиса в контексте укрупнения субъектов Российской Федерации // Мир экономики и права. 2015. № 7. С. 35–41.

## REFERENCES

1. *Bekbosynov M.B.* Policy of consolidation of the subjects of the Russian Federation // Ethnosocium and interethnic culture. 2011. No. 9 (41). Pp. 154–161. (In Russ.).
2. *Buchwald E.M.* Federal territories as an innovation of spatial development policy in the Russian Federation // Theory and practice of social development. 2021. No. 3 (157). Pp. 44–47. (In Russ.).
3. *Vladyko I.Yu.* Macroregion as an element of strategic spatial management of the regional economy // Region: systems, economics, management. 2022. No. 3 (58). Pp. 10–19. (In Russ.).
4. *Gulyakov A.D.* Highly centralized federalism in India // News of higher educational institutions. Volga region. Social sciences. 2017. No. 3 (43). Pp. 5–16.

5. *Davydov D.V.* Asymmetry of the territorial system as a prerequisite for the unification of regions in the development of Russian federalism // Theories and problems of political research. 2022. Vol. 11. No. 4-1. Pp. 71–76. (In Russ.).
6. *Dautmerzaev A.Z.* The policy of enlargement and unbundling of federal subjects: the experience of Germany and the USA // Bulletin of the Russian Nation. 2011. No. 1–2 (15–16). Pp. 238–243. (In Russ.).
7. *Ivanova E.L., Praskova S.V.* Innovations in the legislative regulation of the consolidation of the subjects of the Russian Federation as a subject of legal expertise // Bulletin of the M.M. Speransky Institute of Legislation and Legal Information. 2011. No. 1 (10). Pp. 39–47. (In Russ.).
8. *Zabanova M.Yu.* Consolidation of Russia. Experience 2020 // Modern scientific research and innovation. 2020. No. 9 (113). P. 12. (In Russ.).
9. *Zametina T.V.* Constitutional and legal regulation of the territorial structure of Russia: problems and prospects of implementation. In the collection: VII Ural Forum of Constitutionals. Yekaterinburg. 2022. Pp. 33–39. (In Russ.).
10. *Karapetyan M.G.* Mechanism of implementation of legal policy in the sphere of consolidation of subjects of the Russian Federation // Legal thought. 2009. No. 2 (52). Pp. 33–36. (In Russ.).
11. *Kolomeitseva T.A.* The problems of consolidation of subjects of the Russian Federation // Constitutional and municipal law. 2010. No. 6. Pp. 42–46. (In Russ.).
12. *Leksin I.V.* Modern reforms and the federal structure of Russia. Bulletin of the Moscow University. Series 21: Governance (State and society). 2008. No. 4. Pp. 37–50. (In Russ.).
13. Unification of the regions of the Russian Federation: pros and cons. Report. ((Artobolevsky S. et al.). Moscow: Institute of Modern Development, 2010. (In Russ.).
14. *Salamov R.R.* Federalism in Brazil: characteristics and features // Siberian International. 2018. No. 20. Pp. 164–169. (In Russ.).
15. *Sardaryan G.T.* Constitutional reform of 2001 in Italy in the context of the transition from a complex unitary state to a federal one // Law and management. XXI century. 2013. No. 2 (27). Pp. 122–129. (In Russ.).
16. *Smirnova O.O., Belyavskaya-Plotnik L.A., Sorokina N.Yu.* A scientifically based model of the enlargement of regions in order to ensure economic security and sustainable development of the Russian Federation // MIR (Modernization. Innovation. Development). 2017. Vol. 4 (32). Pp. 492–504. (In Russ.).
17. *Snitkin N.E.* The analysis of legal conflicts in the practice of consolidation of the subjects of the Russian Federation (on the example of the creation of the Perm Region) // Bulletin of Contemporary Research. 2018. No. 5.2 (20). Pp. 533–535. (In Russ.).
18. *Voigel E.I., Nebratenko G.G., Smirnova I.G.* A promising model of the state structure “symmetrical federation” in the context of ensuring national security of Russia // Lex Russica (Russian Law). 2020. Vol. 73. P. 9 (166). Pp. 39–48. (In Russ.).
19. *Cheglakova O.L.* Political and socio-economic prerequisites for the formation of the subjects of the Russian Federation // Bulletin of the Orenburg State University. 2009. No. 3 (97). Pp. 121–126. (In Russ.).
20. *Cherepanov V.* Federal reform in Russia // Federalism. 2005. No. 3 (39). Pp. 95–115. (In Russ.).
21. *Chursin D.V.* The prospects of consolidation of the subjects of the Russian Federation // Innovative economics and law. 2019. No. 1 (13). Pp. 63–69. (In Russ.).
22. *Shkvarok V.M., Shumilin O.V.* The concept of a megapolis in the context of the enlargement of the subjects of the Russian Federation // The world of economics and law. 2015. No. 7. Pp. 35–41. (In Russ.).

Дата поступления рукописи: 20.02.2023 г.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Бухвальд Евгений Моисеевич** – доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник, заведующий Центром федеративных отношений и регионального развития ФГБУН Институт экономики РАН, Москва, Россия  
ORCID: 0000-0001-9892-5930  
buchvald@mail.ru.

#### ABOUT THE AUTHOR

**Evgeny M. Buchwald** – Dr. Sci. (Econ.), Professor, Chief Researcher, Head of the Center for Federal Relations and Regional Development, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia  
ORCID: 0000-0001-9892-5930  
buchvald@mail.ru.

#### FEDERAL REFORM: IS A NEW STAGE POSSIBLE?

Federal relations represent one of the key features of the institutional structure of the state in modern Russia, the most significant "frame" of its economic space and the basis for the hierarchy of public power in the country. It is no coincidence that all transformations in the sphere of federal relations directly affect all aspects of economic, social and other processes in the country. At the same time, as the experience of recent decades shows, this impact can be both positive and negative. Here everything depends on the "quality" of the reforms, namely on their socio-political and economic validity, clear goal-setting, objective monitoring and evaluation of the final results. Unfortunately, in many respects Russian institutional reforms lack these qualitative attributes. Most often, these reforms appear insufficiently motivated, devoid of clear goal-setting and a detailed assessment of the results actually achieved; they fail to get completed as their goals are attained, and simply come to nothing in the end. This suggests that we should not only reevaluate what has already been done to reform federative relations but also consider possible further steps in this direction, including necessary and possible changes and their potential impact on the spatial structure of Russia and its economy.

**Keywords:** *federal relations, federal reform, federal subjects, spatial development strategizing.*

**JEL:** H79, O18, R110.