

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РФ

Научная статья
УДК 342.4(470)
DOI 10.18101/2658-4409-2021-3-5-16

ПРОЦЕСС УКРУПНЕНИЯ РЕГИОНОВ РОССИИ КАК ПОЛИТИКО-ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМА

© **Очирова Виктория Мункоевна**

доктор политических наук, доцент,
Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова
Россия, 670000, г. Улан-Удэ, Смолина 24а
ochirova.v@yandex.ru

Аннотация. Принятие 12 декабря 1993 г. Конституции России стало важной вехой в истории нашего государства. В Основном законе страны получили закрепление фундаментальные положения, касающиеся основ конституционного строя, государственного устройства, прав и свобод человека и гражданина. В Конституции РФ нашло отражение и сложное территориальное построение российского государства. При этом в тексте особо подчеркивалось равноправие всех субъектов Федерации между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, что вызвало ряд затруднений при реализации на практике, так как субъекты были не только многочисленны в количественном отношении, не равны по своему политико-правовому статусу, но и стремились к самостоятельности и независимости. В условиях нестабильного социально-экономического и политического положения в России, слабости федерального центра, наличия сильных региональных политических элит с авторитетными лидерами данный факт создавал угрозу для целостности государства. В связи с этим в числе первых мер, предпринятых избранным в 2000 г. Президентом РФ В. В. Путиным, стало добровольно-принудительное укрупнение регионов страны. Начатый процесс объединения субъектов, ликвидация ряда автономных округов и аналогичные попытки в отношении республик вызвали неоднозначную реакцию со стороны региональных политических элит. Однако их мнения по данному вопросу глубоко не изучены, но вызывают значительный интерес. Особую ценность представляют взгляды республиканских политических элит, так как практика показывает, что в объединительный процесс включаются прежде всего национальные субъекты Федерации, в том числе и республики. Поэтому, осуществляя собственное комплексное изучение политических элит республик Бурятия, Саха (Якутия) и Тыва, автор остановился в том числе и на ценностных ориентациях ее представителей по рассматриваемому вопросу, которые и отражены в настоящей статье.

Ключевые слова: объединительный процесс, укрупнение регионов России, национально-территориальные образования, Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия), Республика Тыва, региональные политические элиты, ценностные ориентации.

Для цитирования

Очирова В. М. Процесс укрепления России как политико-юридическая проблема // Вестник Бурятского государственного университета. Юриспруденция. 2021. Вып. 3. С. 5–16.

Российская Федерация — государство, обладающее обширной территорией и сложным внутренним устройством. Ст. 5 Конституции России гласит: «1. Российская Федерация состоит из республик, краёв, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов Российской Федерации. <...> 4. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны» [1, с. 13]. Данная статья Основного закона России, принятого 12 декабря 1993 г., не только отражает административно-территориальное строение государства, но и выравнивает статус всех субъектов Федерации. На практике это выразилось в том, что автономные округа, к примеру, стали обладать значительной самостоятельностью: они решали свои вопросы непосредственно с федеральным центром, на их территории действовало только российское и собственное законодательство, краевая/областная юрисдикция отсутствовала и т. д. Политические элиты экономически самодостаточных автономных округов старались дистанцироваться от краев/областей и отстаивали право на самостоятельность, независимость и даже выход из состава краев/областей. К таким округам относились в первую очередь Ханты-Мансийский АО и Ямало-Ненецкий АО, входящие в состав Тюменской области, а также Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО, Корякский АО, Эвенкийский АО. Подобное положение вызвало недовольство федерального центра, который предпринял ряд мер для изменения сложившейся ситуации.

Важные решения были приняты в 2003–2004 гг. по результатам работы, проведенной Комиссией при Президенте РФ под руководством Д. Н. Козака (образована указом Президента РФ от 21 июня 2001 г.). В задачи комиссии входила подготовка предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. 4 июля 2003 г. федеральным законом № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» были приняты важные поправки. Согласно обновленному закону, с 1 января 2005 г. полномочия по предметам федерального ведения, осуществление которых делегируется регионам, а также полномочия по предметам совместного ведения, реализуемые за счет федеральных средств, на территориях автономных округов осуществляются краевыми/областными органами государственной власти. Был установлен перечень из 26 важнейших полномочий на территориях округов, осуществление которых передавалось краям/областям. Помимо этого, в бюджеты краев/областей зачислялись доходы от федеральных налогов, собранных на территории округов. Лишив автономные округа финансовых и властных ресурсов, федеральный центр тем самым фактически подталкивал их к объединению с краями/областями.

После корректировки законодательства в 2003 г. был начат процесс добровольно-принудительной ликвидации автономных округов на основе итогов референдумов. Первым был законодательно закреплен процесс объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого АО в Пермский край (объединение вступило в силу 1 декабря 2005 г.). Затем последовали объединения Таймырского (Долгано-Ненецкого) АО и Эвенкийского АО с Красноярским краем (объединение вступило в силу 1 января 2007 г.), Корякского АО и Камчатской области в Камчатский

край (объединение вступило в силу 1 июля 2007 г.), Усть-Ордынского Бурятского АО и Иркутской области (объединение вступило в силу 1 января 2008 г.), Агинского Бурятского АО и Читинской области в Забайкальский край (объединение вступило в силу 1 марта 2008 г.). В результате слияния административно-территориальных единиц прекратили свое самостоятельное существование 6 из 10 автономных округов, соответственно, число субъектов Федерации сократилось с 89 до 83. Пермская и Камчатская области сменили названия на края, Читинская область стала Забайкальским краем, а Красноярский край, включив в себя новые территории, сохранил прежнее наименование.

Следует отметить, что процесс укрупнения регионов сопровождался сопротивлением политических элит некоторых округов. Например, руководство Ханты-Мансийского АО категорически не поддержало инициативу властей Тюменской области и Ямало-Ненецкого АО по объединению трех регионов. Были сорваны процессы объединения Республики Алтай и Алтайского края (во многом благодаря активности общественных организаций, например, движений «За республику», «Родной язык» и др.), Республики Адыгея и Краснодарского края, Ненецкого АО и Архангельской области и др. Политическая элита Усть-Ордынского Бурятского АО в подготовленном обращении окружной думы обоснованно требовала гарантий сохранения национально-культурной автономии в случае объединения с Иркутской областью. Спикер Думы А. Хоринов выступил за принятие федерального закона об автономных образованиях, в котором были бы зафиксированы в числе прочих и вопросы, касающиеся условий их ликвидации. Однако, несмотря на протесты региональных элит, укрупнение регионов, предполагающее ликвидацию сложносоставных субъектов Федерации, как мы считаем, может иметь продолжение. В связи с этим автор при проведении собственных исследований в 2004 г. и 2009–2010 гг. поинтересовался мнением республиканских политических элит по данной проблеме. В 2004 г. посредством анкетирования было опрошено 195 представителей политической элиты Республики Бурятия (проанализировано 176 анкет), в 2009–2010 гг. опрошено 618 человек, представляющих исполнительные, законодательные/представительные и муниципальные органы власти республик Бурятия, Саха (Якутия), Тыва (проанализировано 576 анкет). Помимо анкетного опроса были проведены экспертные интервью в трех изучаемых регионах России [6]. Отметим, что с 2016–2017 гг. рассматриваемый нами вопрос, как мы и предполагали, вновь стал предметом для дискуссий, по некоторым сведениям, объединение субъектов может начаться после выборов Президента Российской Федерации, состоявшихся в марте 2018 г. В настоящее время активно обсуждаются темы возможного объединения Архангельской области и Ненецкого автономного округа (данный вопрос практически решен); Тюменской области с Ямало-Ненецким АО и Ханты-Мансийским АО; г. Санкт-Петербург с Ленинградской областью; слияния в один субъект Смоленской, Брянской, Калужской и Орловской областей; Республик Чувашия, Мордовия и Марий Эл; Алтайского края и Республики Алтай; Хабаровского края и Еврейской автономной области и др. [2]. Учитывая возросшую актуальность темы, результаты нашего исследования представляют определенный интерес.

В анкете мы спросили у респондентов «Как вы относитесь к процессу укрупнения регионов путем объединения нескольких субъектов в составе России?».

Отметим, что мнение республиканских политических элит представляет значительный интерес, так как практика показывает, что в данный процесс активно вовлекаются именно национальные образования, которые, входя в состав более крупного и, как правило, экономически развитого соседнего региона, теряют свой политический вес, финансовую независимость и попросту исчезают как субъекты Федерации с карты России. По итогам опроса 2004 г., идею объединения поддерживали 27,9% представителей политической элиты Республики Бурятия, 58,5% выразили своё категорическое несогласие, затруднились ответить 13,6%. Похожие результаты были получены и в 2009–2010 гг. Большинство респондентов всех республик с различной степенью уверенности отрицательно отнеслись к процессу укрупнения регионов России: в Бурятии — 44,6%, Саха (Якутия) — 57,2%, Тыве — 64,1% (табл. 1).

Таблица 1

Отношение к процессу укрупнения регионов России (в %)

Вариант ответа	Бурятия			Саха (Якутия)			Тыва			Данные по общему массиву опрошенных		
	вид элиты			вид элиты			вид элиты			Бурятия	Саха (Якутия)	Тыва
	исполнительная	законодательная / представительная	муниципальная	исполнительная	законодательная / представительная	муниципальная	исполнительная	законодательная / представительная	муниципальная			
Безусловно, положительно	11,3	16,1	-	12,5	4,4	-	24,1	15,6	-	8,3	6,2	13,5
Скорее положительно	21,5	19,6	19,2	19,5	28	22,2	-	17,2	26,7	20,1	23,2	14,6
Безусловно, отрицательно	12,9	32,2	19,2	18	28	16,7	24,1	25	32,2	20,6	21,1	27
Скорее отрицательно	20	17,8	32,1	43	30,8	33,3	51,8	28,1	32,2	24	36,1	37,1
Затрудняюсь ответить	34,3	14,3	29,5	7	8,8	27,8	-	14,1	8,9	27	13,4	7,8

Данное мнение было характерно для всех видов элит. Доминировало оно и среди республиканских экспертов, которые приняли участие в экспертном интервью автора в 2009–2010 гг. Например, представитель Тывы утверждал: «Нельзя спешить с укрупнением регионов. Нужны ли мы Красноярску? Тувинцы крайне негативно относятся к этой идее. Но с точки зрения государства необходимость есть. Следует заметить, что в этом процессе огромная роль принадлежит политической элите, а она в регионе раздроблена». В том же русле рассуждали и интервьюируемые специалисты из Бурятии и Якутии. Приведем характерное высказывание якутского эксперта: «В укрупнении регионов необходимости особой нет,

оно принесет больше минусов, чем плюсов. Появится угроза социально-экономической стабильности региона, его территориальной целостности. Данную идею вряд ли кто поддерживает в республике». Эксперт был абсолютно прав. В. Б. Игнатьева отмечает, что в общественном мнении Саха (Якутия) «совсем непросто и неоднозначно воспринимается процесс «укрупнения» регионов и присоединения одних субъектов Федерации к другим, когда, как правило, «поглощаются» национально-территориальные образования» [4, с. 204]. Тем самым указанная инициатива федерального центра вызывает в российских республиках преимущественно отрицательное отношение. Однако в целом по стране у нее довольно много сторонников. Например, Л. М. Капустина, придерживаясь мнения, что исключение национального принципа территориально-административного устройства страны не ущемляет прав этносов, предлагает в результате укрупнения создать губернии (от 20 до 50) [5]. В. Фёдоров убеждён, что курс центра на сохранение России и неделимость ее государственного суверенитета должен включать в себя помимо прочего и следующие меры:

- необходим частичный пересмотр Конституции РФ путем внесения поправок. Сегодня она содержит перекосяк в сторону регионализма в ущерб федерализму. Необходимы поправки в отношении субъектов Федерации: об устранении у части из них статуса государства и об укрупнении их за счет национальных автономных округов;

- безусловное соблюдение единого экономического пространства. Следует поощрять создание крупномасштабных объектов, участниками которых являются два и более субъекта Федерации, с учетом того, что транстерриториальное развитие производительных сил связывает воедино все субъекты, суживая поле деятельности для раскольнической политики;

- принятие действенных мер в целях сохранения и укрепления позиций русского языка в российских республиках. Пренебрежение таким мощным интегрирующим фактором, как русский язык, означает неуклонное расщепление России на ее национальные составляющие части;

- видеть стратегическую цель для России в превращении семи федеральных округов в новую федеративную основу государства, для чего следует расширять спектр прав и обязанностей полномочных представителей Президента РФ на местах.

Только в этом случае, по мнению В. Фёдорова, будут пресечены центробежные устремления регионов и устранена реальная опасность дальнейшей фрагментации и распада России [8, с. 25]. Аргумент в пользу укрупнения, действительно, весомый, он активно используется властью. Проводя свой курс, центр обуславливает его необходимость как сохранением целостности государства, так и стремлением повысить уровень социально-экономического развития небольших образований за счет более сильных субъектов, улучшить эффективность управления территориями, оптимизировать финансовые потоки и пр. Однако эти доводы, приводимые центральной властью, все же не нашли отклик у большинства представителей политических элит изучаемых нами республик.

Распределение аргументов «за» и «против» укрупнения регионов России, которое мы предложили сделать в анкете, позволило расширить позицию республиканских политических элит (табл. 2–4).

Таблица 2

Распределение аргументов «за» и «против» укрупнения регионов России.
Республика Бурятия (в %)

Аргументы «за»					Аргументы «против»				
Вариант ответа	ВИД ЭЛИТЫ			данные по общему массиву опрошенных	Вариант ответа	ВИД ЭЛИТЫ			данные по общему массиву опрошенных
	исполнительная	законодательная / представительная	муниципальная			исполнительная	законодательная / представительная	муниципальная	
Уменьшатся расходы на содержание государственного аппарата	17,2	14,3	7,7	12,7	перестройка государственного аппарата может негативно сказаться на управлении хозяйством региона	5,7	3,6	9	6,4
Будут более рационально использоваться бюджетные средства	12,9	3,6	7,7	8,3	перераспределение бюджетных ресурсов неблагоприятно скажется на развитии одного из бывших субъектов	11,4	17,8	11,5	13,2
Будет легче решать проблемы развития инфраструктуры	12,9	10,7	7,7	10,3	будут ущемляться интересы малых регионов, в том числе национальных субъектов	8,6	19,6	15,4	14,3
Будет легче решать социальные проблемы	2,8	3,6	6,4	4,4	управление регионами приобретет «поверхностный» характер, проблемы на местах будут скрыты от центра	10	12,5	11,5	11,3
Исчезнут сепаратистские настроения в регионах	1,4	3,6	9	4,9	в укрупнении регионов нет необходимости	10	8,9	7,7	8,8
Другое	-	-	-	-	другое	2,8	1,8	-	1,5
Нет ответа	-	-	-	-	нет ответа	4,3	-	6,4	3,9

Таблица 3

Распределение аргументов «за» и «против» укрупнения регионов России.
Республика Саха (Якутия) (в %)

Аргументы «за»					Аргументы «против»				
Вариант ответа	Вид элиты			данные по общему массиву опрошенных	Вариант ответа	Вид элиты			данные по общему массиву опрошенных
	исполнительная	законодательная / представительная	муниципальная			исполнительная	законодательная / представительная	муниципальная	
Уменьшатся расходы на содержание государственного аппарата	16,7	8,8	9,3	11,9	перестройка государственного аппарата может негативно сказаться на управлении хозяйством региона	8,3	11,8	1,8	7,7
Будут более рационально использоваться бюджетные средства	8,3	7,3	1,8	6,2	перераспределение бюджетных ресурсов неблагоприятно скажется на развитии одного из бывших субъектов	12,5	11,8	20,4	14,4
Будет легче решать проблемы развития инфраструктуры	8,3	5,9	1,8	5,7	будут ущемляться интересы малых регионов, в том числе национальных субъектов	9,8	19,1	29,7	18,6
Будет легче решать социальные проблемы	8,3	5,9	-	5,1	управление регионами приобретет «поверхностный» характер, проблемы на местах будут скрыты от центра	8,3	13,2	14,8	11,9
Исчезнут сепаратистские настроения в регионах	1,4	4,4	3,7	3,1	в укрупнении регионов нет необходимости	16,7	10,3	16,7	14,4
Другое	-	-	-	-	другое	1,4	1,5	-	1

Таблица 4

Распределение аргументов «за» и «против» укрупнения регионов России.
Республика Тыва (в %)

Аргументы «за»					Аргументы «против»				
Вариант ответа	ВИД ЭЛИТЫ			данные по общему массиву опрошенных	Вариант ответа	ВИД ЭЛИТЫ			данные по общему массиву опрошенных
	исполнительная	законодательная / представительная	муниципальная			исполнительная	законодательная / представительная	муниципальная	
Уменьшатся расходы на содержание государственного аппарата	8,6	9,4	17,9	11,8	перестройка государственного аппарата может негативно сказаться на управлении хозяйством региона	12,1	7,8	14,3	11,2
Будут более рационально использоваться бюджетные средства	-	7,8	7,1	5,1	перераспределение бюджетных ресурсов неблагоприятно скажется на развитии одного из бывших субъектов	12,1	7,8	10,7	10,1
Будет легче решать проблемы развития инфраструктуры	8,6	6,3	-	5,1	будут ущемляться интересы малых регионов, в том числе национальных субъектов	22,4	23,4	19,6	21,9
Будет легче решать социальные проблемы	8,6	1,6	-	3,4	управление регионами приобретет «поверхностный» характер, проблемы на местах будут скрыты от центра	12,1	17,2	17,9	15,7
Исчезнут сепаратистские настроения в регионах	-	3,1	-	1,1	в укрупнении регионов нет необходимости	12,1	15,6	12,5	13,5
Другое	-	-	-	-	другое	3,4	-	-	1,1

Фактически все сформулированные нами аргументы «против» данной инициативы руководства страны нашли поддержку у респондентов: «будут ущемляться интересы малых регионов, в том числе национальных субъектов», «перераспределение бюджетных ресурсов неблагоприятно скажется на развитии одного из бывших субъектов», «управление регионами приобретет «поверхностный» характер, проблемы на местах будут скрыты от центра», «в укрупнении регионов нет необходимости». В графе «другое» дополнительно приводились и такие доводы: Бурятия — будут плохо развиваться обычаи, языки, культура национальных меньшинств; в стране сформируются огромные малоуправляемые и слабо населенные территории; Якутия — национальные субъекты нужно не «растворять» во вновь образованном регионе, а отдавать им приоритет в развитии; Тыва — необходимо осознавать, что Россия сильна наличием многонационального народа, самобытных культур, традиций и поддерживать это преимущество, а экономические и прочие вопросы, выступающие причинами объединительного процесса, со временем разрешатся. Аргументы «за» укрупнение регионов были малоубедительны для анкетированных. Наиболее часто выбирался лишь один из них — «уменьшатся расходы на содержание государственного аппарата». Впрочем, следует отметить, что респонденты всех трех республик зачастую одновременно отмечали в анкетах аргументы «против» и «за», видимо, признавая, что в инициативе центральной власти все-таки есть как отрицательные, так и положительные моменты. Некоторые из них поясняли, что многое зависит от конкретной ситуации. Необходимо проводить различие между регионами, если, например, это касается национальных республик в составе России, то объединение, по их мнению, недопустимо. В 2004 г. политическая элита на примере Бурятии показала, что аргументов против этого достаточно: «перераспределение бюджетных ресурсов неблагоприятно скажется на развитии одного из субъектов»; «перестройка администрации может негативно сказаться на управлении хозяйством региона»; «инвестиции сосредоточатся в одном из бывших субъектов» и др. (табл. 5).

Политическая элита Тывы в 2009 г. дополнительно указала и на специфическое географическое расположение своего региона. Общее мнение выразил эксперт из Якутии: «В Конституции Российской Федерации записано, что республики имеют свой статус, так и должно оставаться далее».

Как следует из приведенных данных, в происходящем процессе укрупнения регионов России представителей элиты справедливо беспокоят в первую очередь возможные неблагоприятные последствия в виде несправедливого перераспределения бюджетных средств, ущемления интересов малых (как правило, национальных) субъектов, неэффективного управления территориями. Мы склонны согласиться с республиканскими политическими элитами, что в укрупнении регионов нет необходимости, а вот последствия его могут быть самыми плохими. Об этом свидетельствуют и результаты последних исследований. Так, по данным, полученным в 2010 г. З. А. Даниловой, основная часть населения Усть-Ордынского Бурятского округа не видит позитивных изменений после объединения с Иркутской областью: финансирование многих объектов «заморожено»; социальные задачи, назревшие в округе, не выполняются (в том числе и по причинам отсутствия бюджетной самостоятельности округа, финансирования его программ

по остаточному принципу). Автор отмечает, что «на изучаемой территории увеличилось число безработных, усилились миграционные процессы, особенно среди специалистов. Нереализованными остаются многие идеи о создании условий для самозанятости населения, ряд социальных программ и др.» [3, с. 48]. Тем самым улучшения управляемости регионом, как ожидалось, не произошло.

Таблица 5

Аргументы «за» и «против» объединения Республики Бурятия и Восточной Сибири в единый субъект РФ (Бурятия, 2004 г., в %)

Аргументы «за»		Аргументы «против»	
Будет меньше администрации и уменьшатся расходы на ее содержание	19,3	произойдет относительное ослабление позиций региона в Совете Федерации	16,5
Появятся дополнительные возможности для различного рода связей между городом и областью	10,2	перераспределение бюджетных ресурсов неблагоприятно скажется на развитии одного из субъектов	28,9
Будет меньше неоправданной конкуренции за инвестиции между городом и областью	25,6	инвестиции сосредоточатся в одном из бывших субъектов	18,2
Будут более рационально использоваться бюджетные средства	19,3	обострятся экологические проблемы	9,1
Будет легче решать социальные проблемы	12,5	перестройка администрации может негативно сказаться на управлении хозяйством региона	18,2
Будет легче решать проблемы развития инфраструктуры	13,1	нет особого смысла изменять уже сложившееся состояние дел	9,1

По нашему мнению, укрупнение субъектов и отказ от национально-территориального деления страны в пользу административно-территориального принципа построения государства являются ошибочными. Вместо оптимизации управления и единства России центральная власть может получить обратный эффект: большие слабо контролируемые регионы, социально-экономический спад, бесправие национальных образований, рост недовольства населения, усиление межнационального напряжения, подъем самосознания народов, конфликтные ситуации и пр. Вновь образованные территории к тому же окажутся полностью ресурсообеспеченными, а значит, у них будет больше возможностей сопротивляться центру. Со временем это действительно может привести к расколу и фрагментации России. Как отмечает Л. М. Капустина, возникнет вероятность распада страны по границам более крупных субъектов Федерации, экономически самодостаточных единиц [5]. Кроме того, хотелось бы заметить, что ликвидация национальных регионов и, как следствие, ущемление прав этносов — не лучшее средство в деле сохранения единства государства. Руководство страны должно понимать,

что многонациональность России является не недостатком, который нужно нивелировать, а при верном политическом курсе — ее достоинством. Необходимо повышать доверие населения полиэтнических регионов. Абсолютно верно в этом отношении пишет Е. Н. Трофимов: «вместо напористых мер по объединению регионов, может быть, лучше предложить национальные проекты по подъему экономики региона, учитывающие специфику данного региона, профессиональную подготовку его населения, традиционные формы трудовой деятельности» [7, с. 12]. Только при внимательном и уважительном отношении к каждому народу и субъекту Федерации можно не беспокоиться о территориальной целостности страны. Подчеркнем, что стратегия развития регионов, особенно национальных, требует продуманности управленческих решений, осторожности в выборе методов воздействия, тщательности прогнозирования возможного хода событий, неукоснительного исполнения норм Конституции Российской Федерации и иных нормативно-правовых актов.

Литература

1. Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. Москва : Проспект, 2016. 272 с. Текст : непосредственный.
2. Ланская И. «Опасная тема». Политологи рассказали, какие еще регионы могут объединить и почему этого делать не стоит. URL: <https://www.osnmedia.ru/politika/opasnaya-tema-politologi-rasskazali-kakie-eshhyo-regiony-mogut-obedinit-i-rochemu-etogo-delat-ne-stoit> (дата обращения: 21.10.2021). Текст : электронный.
3. Данилова З. А. Население округа: адаптация в реалиях объединительного процесса // Человек, культура и общество в изменяющемся мире : материалы международной конференции. Улан-Удэ : Изд-во Бурят. гос. ун-та, 2011. С. 46–48. Текст : непосредственный.
4. Игнатьева В. Б. Федеративная природа Российского государства и проблемы развития народов России // Россия и Якутия: сквозь призму истории / отв. ред. В. Н. Иванов. Якутск, 2007. С. 199–210. Текст : непосредственный.
5. Капустина Л. М. Эволюция отношений Центр — регионы и сценарии развития федеративных отношений в России. URL: <http://federalmcart.ksu.ru/conference/seminar5/kapustina.htm> (дата обращения: 21.10.2021). Текст : электронный.
6. Очирова В. М. Политические элиты полиэтнических регионов в условиях трансформации российского общества / научный редактор И. И. Осинский. Улан-Удэ : Изд-во Бурят. гос. ун-та, 2013. 512 с. Текст : непосредственный.
7. Трофимов Е. Н. Основные направления формирования законодательной базы национальной политики // Власть. 2007. № 5. С. 3–13. Текст : непосредственный.
8. Федоров В. Российский этнический федерализм: неблагоприятное состояние и тревожные перспективы // Наша власть: дела и лица. 2003. № 12/36. С. 24–25. Текст : непосредственный.

Статья поступила в редакцию 10.09.2021; одобрена после рецензирования 15.10.2021; принята к публикации 08.11.2021.

PROCESS OF CONSOLIDATING RUSSIAN REGIONS
AS A POLITICAL AND LEGAL PROBLEM

Viktoria M. Ochirova

Dr. Sci. (Polit.), A/Prof.,

Dorzhi Banzarov Buryat State University

24a Smolina St., Ulan-Ude 670000, Russia

ochirova.v@yandex.ru

Abstract. The adoption of the Constitution of Russia on December 12, 1993 became an important landmark in the history of our state. The fundamental provisions concerning the foundations of the constitutional system, state structure, human and civil rights and freedoms were consolidated in the Basic Law of the country. The RF Constitution also reflected the complex territorial structure of the Russian state. At the same time, the text emphasized the equality of all federal subjects of Russia in relationships with federal government bodies, but since the subjects were not only numerous in quantitative terms, not equal in their political and legal status, and strove for independence, there was a number of difficulties in practice. In the context of the unstable socio-economic and political situation in Russia, the weakness of the federal center and the strong regional political elites with authoritative leaders, this fact posed a threat to the integrity of the state. In this regard, among the first measures taken by the President of the Russian Federation V. V. Putin, who was elected in 2000, was the voluntary-compulsory consolidation of the country's regions. The initiated process of uniting the subjects, the liquidation of a number of autonomous okrugs, and similar attempts against the republics caused an ambiguous reaction from the regional political elites. However, their opinions on this issue have not been deeply studied, although they are of considerable interest. This is especially sensitive for the republican political elites, since the experience shows that the process of consolidation involves, first of all, the national subjects of the Federation, including the republics. Therefore, carrying out our own comprehensive study of the political elites of the republics of Buryatia, Sakha (Yakutia) and Tyva, we turn our attention to the value system and opinions expressed by its representatives on the issue under consideration. *Keywords:* consolidation process, consolidation of Russian regions, national territorial subdivisions, the Republic of Buryatia, the Republic of Sakha (Yakutia), the Republic of Tyva, regional political elites, system of values.

For citation

Ochirova V. M. Process of Consolidating Russian Regions as a Political and Legal Problem. *Bulletin of Buryat State University. Law.* 2021; 3: 5–16 (In Russ.).

The article was submitted 10.09.2021; approved after reviewing 15.10.2021; accepted for publication 08.11.2021.