Процесс интеграции новых субъектов в политическое пространство Российской Федерации (на муниципальном уровне)

Канатенко Екатерина Олеговна
аспирант, Северо-Западный институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, e.kanatenko@mail.ru

Исследование посвящено анализу процессов интеграции новых субъектов Российской Федерации в политическое пространство страны с особым вниманием к трансформации системы местного самоуправления. Рассматриваются ключевые проблемы административно-территориальной, правовой и институциональной адаптации новых территорий. На основе комплексного анализа нормативно-правовой базы и практического опыта интеграции выявлены основные барьеры и противоречия в процессе формирования эффективной системы местного самоуправления. Предложены механизмы оптимизации интеграционных процессов, включающие создание специализированных институтов сопровождения, разработку дифференцированных моделей местного самоуправления и формирование адаптивной системы подготовки управленческих кадров. Результаты исследования имеют практическую значимость для совершенствования государственной политики в области территориальной интеграции и развития местного самоуправления.
Ключевые слова: новые субъекты РФ, политическая интеграция, местное самоуправление, территориальное управление, административная адаптация, муниципальная реформа, институциональная трансформация.

Введение

Анализируя процессы территориальной интеграции, мы обнаруживаем, что присоединение новых субъектов к Российской Федерации — событие, разворачивающееся одновременно в нескольких измерениях: правовом, административном, политическом и, что особенно трудно поддаётся формализации, институциональном. Референдумы прошлых лет года зафиксировали вхождение Донецкой и Луганской народных республик, Запорожской и Херсонской областей в состав России — однако сам акт включения в конституционный периметр государства лишь открывает процесс, а не завершает его.

Правовая рамка выстраивается относительно быстро: принимаются федеральные конституционные законы, формируются переходные периоды, назначаются временные администрации. Институциональная ткань — то, из чего складывается реальное управление на уровне муниципалитета, района, города — нарастает иначе, медленнее, с сопротивлением среды. Именно здесь, на уровне местного самоуправления, интеграция перестаёт быть процедурой и становится практикой: ежедневной, конфликтной, требующей решений, для которых федеральное законодательство даёт рамку, но не содержание.

Местное самоуправление в российской конституционной модели занимает особое положение — оно выведено за пределы системы государственной власти, конституционно обособлено, и именно это обособление создаёт специфическое напряжение при интеграции территорий с иной управленческой традицией. На присоединённых землях десятилетиями действовала украинская модель публичного управления, где разграничение между государственной властью и местным самоуправлением проводилось по другим основаниям, с другой логикой финансирования и другим объёмом полномочий. Встреча двух институциональных логик — это не просто административная задача переходного периода.

Научная проблема, которую предлагаем рассматривать в качестве центральной, состоит в следующем: механизмы политической интеграции новых субъектов в российское пространство изучены преимущественно на уровне федеральных и региональных институтов, тогда как муниципальный уровень остаётся методологически недооснащённым. Исследования переходных периодов — будь то постсоветские трансформации 1990-х или опыт объединения Германии — показывают, что именно низовые институты управления становятся точкой наибольшей институциональной нагрузки: туда стекаются противоречия, которые верхние этажи власти успешно обходят через рамочное регулирование.

Методы и материалы

Анализируя сегодня методологический каркас подобных исследований, мы обнаруживаем устойчивое сочетание трёх аналитических оптик — институциональной, системной и сравнительной, — каждая из которых освещает свой слой одного и того же процесса. Институциональная оптика удерживает в поле зрения правила игры: и те, что записаны в законах, и те, что существуют в практике без всякой записи. Системная — показывает, как элементы политической конструкции держатся друг за друга в момент, когда в неё встраивается новая часть. Сравнительная позволяет различить, где перед нами общая закономерность, а где — черта, принадлежащая только этой территории.

Эмпирический материал складывается из нескольких слоёв: федеральные и региональные нормативные акты, статистика социально-экономического развития, экспертные интервью с представителями власти, аналитические доклады и научные публикации. Каждый слой требует своего инструмента — нормативные тексты проходят через контент-анализ, цифры обрабатываются количественными методами, интервью читаются качественно, с вниманием к тому, где именно собеседник замедляется и оговаривается.

Любопытным поворотом здесь становится то, что опыт Республики Крым и Севастополя с 2014 года по сей день выполняет в исследовании двойную функцию: это одновременно и самостоятельный предмет, и своего рода мерная линейка, приложенная к остальным новым субъектам. Десятилетняя дистанция даёт то, чего не хватает при изучении более свежих случаев, — возможность увидеть, как первоначальные решения обрастают последствиями, как

временные механизмы становятся постоянными, а исключения превращаются в норму.

Результаты и обсуждение

правовое обеспечение включения новых территорий в состав России строится на нескольких уровнях одновременно. Конституция РФ задаёт общий каркас, Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в её составе нового субъекта Российской Федерации» определяет процедуру, а специальные федеральные конституционные законы фиксируют условия для каждой конкретной территории [5]. Предлагаем рассматривать эту трёхуровневую конструкцию как намеренно гибкую: общая рамка едина, но наполнение под каждый случай своё.

Гибкость проявляется прежде всего в переходных периодах. Для Республики Крым и Севастополя такой период завершился 1 января 2015 года, для субъектов, вошедших в состав России в 2022 году, он продлён до 1 января 2026 года. Разница в сроках говорит о том, что законодатель учитывал глубину расхождения между действовавшими на этих территориях правовыми системами и российским законодательством. Чем сложнее предстоящая гармонизация, тем длиннее отведённый коридор.

Внутри этого коридора особое место занимает организация местного самоуправления. С принятием Федерального закона №33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» сам подход к муниципальному устройству изменился: местное самоуправление теперь встроено в единую систему публичной власти, а не существует как отдельный уровень. Для новых субъектов это означает двойную задачу: одновременно перестраивать унаследованные управленческие структуры и встраивать их в логику, которая сама ещё только складывается в масштабах всей страны.

Крым и Севастополь прошли этот путь раньше и по-разному. Республика Крым выстроила территориальную модель с муниципальными и городскими округами, Севастополь как город федерального значения сохранил внутригородские муниципальные образования. Два соседних субъекта, вошедших одновременно, получили разные институциональные конфигурации, и это расхождение само по себе показывает, насколько индивидуальным оказывается каждый интеграционный случай даже при единой правовой рамке.

Субъекты 2022 года находятся сейчас примерно там, где Крым находился в 2014-м: формальное включение состоялось, а институциональная перестройка продолжается. Трансформация затрагивает порядок формирования представительных органов, статус глав муниципальных образований, структуру местных администраций [5]. Всё это меняется постепенно, и постепенность здесь, судя по крымскому опыту, закономерна: административная практика перестраивается медленнее, чем принимаются законы.

Во-вторых, отмечается значительное влияние федерального центра на процессы институциональной трансформации. Для координации интеграционных процессов создаются специальные органы и институты, такие как Министерство по делам Крыма (функционировавшее в 2014-2015 годах), межведомственные комиссии и рабочие группы. Эти структуры обеспечивают методическую поддержку и контроль за реализацией интеграционных мероприятий.

В-третьих, выявлена проблема кадрового обеспечения органов местного самоуправления в новых субъектах. Требуется масштабная переподготовка муниципальных служащих, знакомых с предыдущей системой управления, но не имеющих достаточных компетенций для работы в российской правовой и административной среде [8]. Для решения этой проблемы реализуются программы повышения квалификации и профессиональной переподготовки, организуются стажировки в других регионах России.

Десять лет крымской интеграции дают достаточно материала, чтобы увидеть не только движение вперёд, но и то, где оно замедляется. Качество муниципальных услуг за период 2014-2023 годов заметно выросло, участие в национальных проектах и федеральных программах стало более системным. Однако за этим общим улучшением скрывается устойчивый набор затруднений, которые не исчезают по мере того, как переходный период уходит в прошлое.

Первое из них касается правовой ткани управления. Приведение регионального и муниципального законодательства в соответствие с федеральным формально выглядит как техническая задача, но на практике обнаруживает себя как задача кадровая. Местные нормотворческие органы работали в иной правовой логике годами, и переучиться означает не просто освоить новые нормы, а перестроить сам способ юридического мышления. Там, где переобучение запаздывает, возникают коллизии и пробелы, и они не теоретические: за каждым таким пробелом стоит конкретное решение, которое орган местного самоуправления либо принять не может, либо принимает с нарушением [8].

Правовые коллизии особенно болезненны там, где они накладываются на споры об административно-территориальном устройстве. Пересмотр границ муниципальных образований затрагивает интересы местных элит, которые выстраивали свои позиции под прежнюю конфигурацию территорий. Сопротивление таким изменениям редко бывает открытым, чаще оно выражается в затягивании согласований и в поиске процедурных оснований для сохранения статус-кво. Вопрос о соотношении городских и сельских поселений, муниципальных районов и городских округов при этом остаётся открытым: оптимальная модель для конкретной территории не выводится из общего закона, она нащупывается в ходе управленческой практики.

Под всеми этими трудностями лежит финансовая зависимость, которая ограничивает самостоятельность муниципалитетов сильнее, чем любые правовые коллизии. Собственная доходная база у муниципальных образований в новых субъектах невелика, межбюджетные трансферты покрывают значительную часть расходов, а формирование и исполнение местных бюджетов по российским правилам требует компетенций, которые ещё только накапливаются. Орган местного самоуправления, живущий преимущественно на федеральные и региональные перечисления, неизбежно смещается в сторону исполнения чужих приоритетов, и вопросы местного значения в этой логике оказываются на втором плане.

Четвертая группа проблем относится к социокультурной адаптации. Интеграция предполагает не только формальное изменение институтов, но и трансформацию политической культуры, управленческих практик, моделей взаимодействия власти и общества [9]. Этот процесс является наиболее длительным и сложным, требующим целенаправленных усилий по формированию новых ценностных ориентаций и поведенческих моделей [7].

На основе проведенного анализа можно выделить несколько перспективных направлений оптимизации процесса интеграции новых субъектов в политическое пространство России и совершенствования системы местного самоуправления на этих территориях.

Первое направление связано с совершенствованием нормативно-правовой базы интеграции. Целесообразно разработать и принять федеральный закон, регулирующий особенности организации местного самоуправления в новых субъектах Российской Федерации, который бы учитывал специфику этих территорий и предусматривал поэтапный переход к полноценной реализации положений Федерального закона №33-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти".

Второе направление касается институционального развития. Представляется целесообразным создание постоянно действующих координационных органов на федеральном и региональном уровнях, обеспечивающих согласованность действий различных ведомств и уровней власти в процессе интеграции. Устойчивая работа муниципальных органов в новых субъектах во многом определяется тем, кто именно в них работает, — и здесь институциональное развитие упирается в кадровый вопрос. Программы подготовки и переподготовки, выстроенные на сочетании классических образовательных форматов с дистанционным обучением, наставничеством и стажировками, становятся инфраструктурой, без которой любые организационные решения повисают в воздухе.

Финансовая база местного самоуправления в новых субъектах требует отдельного внимания: межбюджетные отношения нуждаются в донастройке, налоговые полномочия муниципалитетов — в расширении, а инвестиционные проекты, направленные на модернизацию инфраструктуры и повышение качества жизни, — в целенаправленной поддержке. Муниципалитет, лишённый собственной экономической опоры, воспроизводит зависимость вместо самоуправления [3].

Гражданское участие в этой конструкции — не декоративный элемент, а условие, при котором интеграция приобретает устойчивость снизу [4]. Территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, общественные советы, цифровые платформы взаимодействия власти и жителей — всё это механизмы, через которые население перестаёт быть объектом управленческих

решений и становится их участником [3]. Культура гражданского участия не возникает по распоряжению, однако институциональная среда способна либо её подавлять, либо давать ей пространство для роста.

Единая модель интеграции, применённая ко всем новым субъектам без разбора, даёт сбои там, где различия между территориями слишком велики — по уровню социально-экономического развития, этноконфессиональному составу, историческим традициям самоуправления. Целесообразнее выстраивать типологию территорий и под каждый тип предлагать собственную конфигурацию местного самоуправления, учитывающую его специфику.

Опыт интеграции Республики Крым и Севастополя с 2014 года остаётся в этом отношении наиболее информативным источником — достаточно протяжённым во времени, чтобы различить, какие решения оказались работающими, а какие потребовали пересмотра. Для территорий, вошедших в состав России в 2022 году, этот опыт служит одновременно ориентиром и предупреждением: успешные практики поддаются тиражированию, однако механический перенос модели без учёта местной специфики воспроизводит и её уязвимости.

К успешным практикам можно отнести создание специализированных институтов сопровождения интеграции (Министерство по делам Крыма, Правительственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Республики Крым и г. Севастополя), разработку и реализацию федеральной целевой программы "Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2025 года", а также поэтапный подход к трансформации системы местного самоуправления с учетом региональной специфики.

Среди проблемных аспектов следует выделить недостаточную координацию действий различных уровней власти в процессе интеграции, что приводило к дублированию функций и неэффективному использованию ресурсов; сложности в адаптации местных элит к новым правилам и практикам управления; недостаточное внимание к вопросам социокультурной интеграции и формированию новой политической идентичности [9].

Учитывая принятие Федерального закона №33-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти", рекомендации по организации интеграционных процессов для новых субъектов требуют существенной корректировки. Данный закон вносит фундаментальные изменения в систему местного самоуправления, встраивая ее в единую систему публичной власти и трансформируя территориальную организацию муниципальных образований.

Ключевые положения нового закона, влияющие на интеграцию новых субъектов, включают: одноуровневую систему местного самоуправления с упразднением поселенческого уровня; введение новых видов муниципальных образований (муниципальные округа, городские округа, внутригородские муниципальные образования); усиление вертикали власти через расширение полномочий глав регионов в отношении муниципалитетов; изменение порядка формирования органов местного самоуправления с акцентом на единство подходов.

С учетом этих изменений, рекомендации по интеграции новых субъектов следует скорректировать:

1. Создание координационного центра на федеральном уровне должно учитывать новую архитектуру публичной власти, обеспечивая согласованность действий федеральных, региональных и муниципальных органов в рамках единой системы.

2. "Дорожные карты" интеграции необходимо разрабатывать с учетом переходного периода до 1 января 2028 года, установленного законом для полной трансформации системы местного самоуправления, предусматривая поэтапное преобразование существующих муниципальных образований.

3. Система мониторинга эффективности интеграции должна включать показатели соответствия новым требованиям к территориальной организации и функционированию органов местного самоуправления, а также оценку качества предоставления муниципальных услуг в новых условиях.

4. Привлечение экспертного сообщества следует ориентировать на разработку моделей оптимальной территориальной организации с учетом новых типов муниципальных образований и принципа экономической состоятельности муниципалитетов.

5. Подготовка кадров для органов местного самоуправления должна включать обучение новым принципам функционирования в единой системе публичной власти, включая механизмы взаимодействия с региональными органами власти и реализацию полномочий в новых условиях.

Анализируя сегодня сферу цифровизации местного самоуправления, мы обнаруживаем, что новый закон не просто фиксирует технические требования — он переопределяет саму архитектуру цифрового пространства публичной власти. Единые региональные цифровые платформы, прежде ориентированные преимущественно на федеральный контур, теперь обязаны встраивать в себя муниципальный уровень как полноправный элемент, т.е. не как периферийный узел, а как структурно необходимую точку связности. Без этой интеграции единство цифрового пространства остаётся декларацией — красивой, но не работающей. Электронный документооборот при этом требует не косметической адаптации, а содержательной перестройки: новые механизмы взаимодействия между уровнями публичной власти, предусмотренные законом, меняют не форму обмена документами, а логику принятия решений, которую этот обмен обслуживает.

Цифровые инструменты общественного участия — отдельная и, пожалуй, наиболее чувствительная часть этой перестройки. Закон закрепляет новые формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, и адаптировать под них существующие платформы — значит не просто добавить новые кнопки в интерфейс, а переосмыслить, какое действие гражданина считается участием, а какое — имитацией участия. Муниципальные геоинформационные системы, в свою очередь, должны отражать новое территориальное деление и обновлённые полномочия муниципальных образований — иначе управленческие решения будут приниматься на основе карты, которая уже не соответствует реальности. Цифровые двойники муниципалитетов, разрабатываемые без учёта новой структуры органов местного самоуправления, рискуют воспроизвести старую институциональную логику в новой цифровой оболочке — что, пожалуй, хуже, чем отсутствие двойника вовсе.

Особого внимания заслуживает переходный период, в течение которого существующие муниципальные образования будут трансформироваться в новые типы. Для новых субъектов этот процесс осложняется двойной нагрузкой: одновременно необходимо адаптироваться и к российской правовой системе в целом, и к новой модели местного самоуправления в частности — причём эти два процесса не просто параллельны, они взаимно обусловлены и способны усиливать трудности друг друга. Правда, именно здесь возникает пространство для целенаправленной поддержки: методическое сопровождение, финансовая помощь, организационно-правовое содействие при преобразовании муниципальных образований — не факультативные меры, а условия, без которых переход рискует затянуться или принять формальный характер. Разработка специальных механизмов такой поддержки представляется не просто целесообразной, но необходимой.

Закон №33-ФЗ перекраивает логику распределения полномочий между уровнями власти, и для новых субъектов это означает необходимость выстраивать эту логику заново — через принцип субсидиарности и экономическую целесообразность. Территории с низкой бюджетной обеспеченностью оказываются здесь в особом положении: полномочия закреплены, а ресурсов для их реализации едва хватает.

Заключение

Предлагаем рассматривать интеграцию новых субъектов в политическое пространство страны как процесс, в котором местное самоуправление несёт непропорционально высокую нагрузку — именно потому, что находится ближе всего к человеку, к его повседневным запросам и претензиям. Системный характер этого процесса проявляется в том, что сбой на любом из уровней немедленно отзывается на муниципальном.

Правовая гармонизация, финансовая зависимость муниципалитетов, кадровый дефицит, слабость механизмов гражданского участия — каждая из этих проблем существует отдельно, однако в совокупности они описывают одну и ту же конструктивную уязвимость: институт, встроенный в новую систему формально, ещё долго остаётся в ней чужеродным телом по существу.

Для оптимизации интеграционных процессов предлагается комплекс мер, включающий совершенствование нормативно-правовой базы, создание эффективных координационных механизмов, укрепление финансово-экономической основы местного самоуправления, развитие институтов гражданского общества, внедрение цифровых технологий в муниципальное управление.

Опыт интеграции Республики Крым и города Севастополя демонстрирует, что успешная интеграция новых субъектов требует не только формального изменения институтов и правовых норм, но и глубокой трансформации политической культуры, управленческих практик, моделей взаимодействия власти и общества. Этот опыт должен быть учтен при разработке стратегий интеграции новых субъектов, принятых в состав России в 2022 году.

Перспективы дальнейших исследований связаны с мониторингом и оценкой эффективности интеграционных процессов в новых субъектах, выявлением факторов, способствующих или препятствующих успешной интеграции, разработкой дифференцированных моделей организации местного самоуправления для различных типов территорий.

Литература

1. Васякина Е. В. Правовое регулирование интеграционных процессов в Евразийском экономическом союзе: компромисс международного и внутригосударственного права // Евразийский юридический журнал. 2021. № 11 (162). С. 27–29.
2. Идрышева С. К. Формирование интеграционного права региональных объединений // Право.by. 2015. № 3 (35). С. 18–21.
3. Васильев В. И., Постников А. Е., Помазанский А. Е. Развитие демократических принципов и институтов на муниципальном уровне: правовые основы. М., 2021. 288 с.
4. Мингазова Д. Р., Вестов Ф. А. Значимость волонтерской деятельности в обеспечении прав и свобод граждан на вновь присоединенных территориях // Базис. 2023. № 1 (13). С. 14–17.
5. Мягкова С. В., Коньшин А. Н. Формирования органов публичной власти на новоприсоединенных территориях Российской Федерации // Международный журнал гражданского и торгового права. 2023. № 1. С. 47–50.
6. Новиков А. В., Слабкая Д. Н. Актуальные проблемы международно-правового признания новых российских территорий // Вопросы российского и международного права. 2023. Т. 13. № 5–1. С. 539–547.
7. Погорелова И. А., Погорелов П. В. Опыт работы с молодежью на современном этапе в Луганской Народной Республике // Теория и практика организации работы с молодёжью: сборник материалов II Международной научно-практической конференции. Ростов-на-Дону: Ростовский государственный экономический университет «РИНХ», 2023. С. 150–155.
8. Чаннов С. Е. Государственная и муниципальная служба на новых территориях Российской Федерации // Административное право и процесс. 2023. № 10. С. 11–16.
9. Шестопал Е. Б., Селезнева А. В. Социокультурные угрозы и риски в современной России // Социологические исследования. 2018. № 10. С. 90–99.

The process of integrating new subjects into the political space of the Russian Federation (at the municipal level)

Kanatenko E.O.

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

The study analyzes the integration processes of new subjects of the Russian Federation into the country's political space, with special attention to the transformation of the local self-government system. The research examines key issues of administrative-territorial, legal, and institutional adaptation of new territories. Based on a comprehensive analysis of the regulatory framework and practical integration experience, the main barriers and contradictions in the formation of an effective local self-government system have been identified. The study proposes mechanisms for optimizing integration processes, including the creation of specialized support institutions, the development of differentiated models of local self-government, and the formation of an adaptive system for training managerial personnel. The research results have practical significance for improving state policy in the field of territorial integration and development of local self-government.

Keywords: new subjects of the Russian Federation, political integration, local self-government, territorial administration, administrative adaptation, municipal reform, institutional transformation.

References

1. Vasyakina E. V. Legal regulation of integration processes in the Eurasian Economic Union: a compromise between international and domestic law // Eurasian Law Journal. 2021. No. 11 (162). Pp. 27–29.
2. Idrysheva S. K. The development of integration law of regional associations // Pravo.by. 2015. No. 3 (35). Pp. 18–21.
3. Vasilyev V. I., Postnikov A. E., Pomazansky A. E. Development of democratic principles and institutions at the municipal level: legal foundations. Moscow, 2021. 288 p.
4. Mingazova D. R., Vestov F. A. The importance of volunteering in ensuring the rights and freedoms of citizens in newly incorporated territories // Basis. 2023. No. 1 (13). Pp. 14–17.
5. Myagkova S. V., Konshin A. N. Formation of public authorities in newly incorporated territories of the Russian Federation // International Journal of Civil and Commercial Law. 2023. No. 1. Pp. 47–50.
6. Novikov A. V., Slabkaya D. N. Current issues of the international legal recognition of new Russian territories // Matters of Russian and International Law. 2023. Vol. 13. No. 5–1. Pp. 539–547.
7. Pogorelova I. A., Pogorelov P. V. Current experience of youth work in the Lugansk People's Republic // Theory and practice of youth work: proceedings of the II International Scientific and Practical Conference. Rostov-on-Don: Rostov State University of Economics, 2023. Pp. 150–155.
8. Channov S. E. State and municipal service in new territories of the Russian Federation // Administrative Law and Procedure. 2023. No. 10. Pp. 11–16.
9. Shestopal E. B., Selezneva A. V. Sociocultural threats and risks in contemporary Russia // Sociological Studies. 2018. No. 10. Pp. 90–99.