

## УКРУПНЕНИЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2003–2008 гг.: СЦЕНАРИИ ПОЗИТИВНОЙ И НЕГАТИВНОЙ ИНТЕГРАЦИИ



Я.Г. Ашихмина,  
Отдел по исследованию  
политических институтов  
и процессов ПИЦ УрО РАН

Проанализированы сценарии позитивной и негативной региональной интеграции в России в 2003–2008 гг. на примерах слияния в единый субъект РФ многосоставных территорий. Сделан вывод о значимости фактора конструктивного взаимодействия региональных элит и федеральной власти в ходе объединения. Выявлены политические последствия позитивных и негативных разновидностей слияний субъектов РФ.

*Ключевые слова:* укрупнение субъектов РФ, позитивная и негативная региональная интеграция, Пермский край, Красноярский край, Камчатский край, Иркутская область, Забайкальский край.

Проблема развития федеративных отношений и региональной структуры страны является одной из наиболее важных для современной России, во многом определяющей не только ее политическое будущее, но и территориальную целостность. Россия отличается от других федеративных государств наличием большого числа образующих ее субъектов и занимает по этому показателю первое место в мире, далеко опережая другие федерации. В 2000-е гг. Президентом РФ В. Путиным были предприняты политические шаги, направленные на сокращение количества субъектов РФ и одновременное решение проблемы сложносоставных территорий. Однако реформа по укрупнению субъектов РФ не во всех случаях прошла гладко.

Процесс объединения национальных автономных округов с областями и краями столкнулся с определенными трудностями и в 2008 г. был свернут.

В данной работе предпринята попытка на основе анализа сценариев укрупнений субъектов РФ в 2003–2008 гг. выявить специфику позитивных и негативных разновидностей слияния регионов, а также определить политические последствия позитивной и негативной интеграции в каждом конкретном случае. На политической карте Российской Федерации новые регионы появились в следующем порядке. Первым объединенным субъектом РФ в декабре 2005 г. стал Пермский край, затем, в январе 2007 г., в новом варианте был создан Красноярский край, в июле

2007 г. возник Камчатский край, в январе 2008 г. закончилось слияние в Иркутской области, и в марте 2008 г. появился Забайкальский край.

Концепт позитивной и негативной политической интеграции нередко встречается в западных политических исследованиях. Так, по мнению Ф. де Ломберде и Л. Ван Лангенхава, отличаются эти две разновидности региональной интеграции набором мер, предпринимаемых участниками процесса для объединения [11, с. 8]. Негативная интеграция основывается на элиминации барьеров, возникающих на пути к созданию общих институтов. Позитивная интеграция базируется на формулировании общих политических курсов. Негативной интеграции присуща низкая степень стремления к интеграции, высокая степень стремления к интеграции характеризует позитивную интеграцию. Другой западный теоретик в области интеграционных процессов Е. Бест утверждает, что на практике негативная интеграция сопровождается хотя бы минимальным количеством позитивных мер и потому региональную интеграцию следует рассматривать как микстуру, состоящую из обоих типов мер [11, с. 8].

Практически все проекты по укрупнению субъектов РФ в 2003–2008 гг. и представляют собой подобную микстуру, однако с ярко выраженным уклоном в сторону позитивной или негативной разновидности. Все проекты укрупнения инициировались совместно правительствами «материнских» территорий и автономных округов. Однако относительно безболезненно формальная и реальная интеграция были осуществлены только в Пермском и Красноярском крае. В остальных случаях либо на стадии подачи заявок на интеграцию, либо в дальнейшем процесс объединения субъектов РФ происходил по сценарию преодоления барьеров, будь то санкции федерального центра либо внутренние преграды. Практически все укрупненные субъекты РФ, кроме Красноярского края, столкнулись с проблемой определения «особого» стату-

са бывших автономных округов. Данная проблема была частично решена, когда в уставы всех укрупненных регионов были внесены формулировки о том, что теперь автономные округа стали административно-территориальными единицами с особым статусом с собственным муниципально-территориальным делением [2–6].

Итак, позитивными образцами интеграции являются два первых случая слияния – Пермский и Красноярский края.

Референдум по объединению Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа (далее КПАО) состоялся 7 декабря 2003 г. В Пермской области «за» проголосовало 83,81 % участников референдума, «против» – 13,97 %. В КПАО «за» – 89,77 %, «против» – 7,87 %. Результаты референдума показывают незначительный уровень протестного потенциала в регионах, что уже свидетельствует о положительной направленности сценария укрупнения.

Образование в декабре 2005 г. Пермского края стало первым успешным опытом слияния разных по статусу субъектов РФ. Совместная инициатива глав объединяющихся субъектов РФ и депутатов Законодательных Собраний области и округа была положительно оценена федеральным центром. На фазе подготовки к референдуму об объединении совместными усилиями федеральной и региональной элиты были преодолены нормативно-правовые преграды к созданию единого субъекта РФ. На позитивной волне проведен референдум об объединении. Более того, бывший глава Пермской области Ю. Трутнев был переведен на министерскую должность в федеральное правительство. И.о. губернатора Пермской области был назначен преемник, бывший представитель администрации Пермской области в Совете Федерации О. Чиркунов, который впоследствии стал губернатором Пермского края.

Позитивный сценарий интеграции, несмотря на попытку сохранения политической стабильности через назначение губернатора-преемника, способствовал воз-

никновению политической конкуренции в регионе, ранее характеризовавшемся как политическое болото. В результате сдвигов во властных структурах, вызванных процессом интеграции, значительно оживилась политическая жизнь субъекта РФ. В Пермском крае появились политические силы, способные сформировать оппозицию действующей региональной власти и изменить общий расклад сил во властных структурах, как в области, так и в округе.

Более того, федеральным центром был взят за основу опыт создания Пермского края для трансфера технологии укрупнения в другие многосоставные субъекты РФ.

Впрочем, позднее, при губернаторе О. Чиркунове, позитивный сценарий укрупнения перешел в негативный. Речь идет о судьбе окружных элит, интересы которых не были учтены при формировании органов управления Пермским краем. В краевые органы власти не вошел ни один представитель коренной народности. Однако в структуре населения Коми-Пермяцкого округа коми-пермяки составляют значительную часть (59,03 %).

Референдум по объединению Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов состоялся 17 апреля 2005 г. В Красноярском крае «за» проголосовало 92,44 % участников референдума, «против» – 6,63 %; в Таймырском (Д-Н) АО «за» – 69,95 %, «против» – 29,10 %; в Эвенкийском АО «за» – 79,87 %, «против» – 19,19 %. Результаты референдума показывают наличие относительно значимого протестного потенциала в автономных округах, обладающих богатой минерально-природной ресурсной базой. Однако подобные настроения населения округов не изменили положительной направленности объединения, наоборот, усилили ориентацию региональных элит на поиск взаимоприемлемых путей решения проблемы особого статуса автономных округов.

Интеграция данных субъектов РФ проходила по сценарию формулирования общего политического курса на объединение. В частности, как уже упоминалось ранее,

это выразилось в решении проблемы, связанной со статусом автономных территорий. Решение о том, что это будут муниципальные районы с особым статусом, принималось совместно тремя территориями. Внутриэлитного конфликта, как и конфликта с федеральной властью, в процессе объединения не произошло. Как и в случае с Пермским краем, инициатива региональных элит была поддержана федеральной властью. Действовавшему губернатору Красноярского края А. Хлопонину удалось сгладить ранее характеризовавший политическую жизнь региона внутриэлитный политический конфликт к моменту объединения, и идея укрупнения встретила поддержку как в самом Красноярском крае, так и в автономных территориях.

Позитивный сценарий объединения способствовал сохранению политической стабильности в укрупненном субъекте РФ при губернаторе А. Хлопонине, который, как и в случае с губернатором Пермской области, тоже пошел на повышение в федеральные структуры и в дальнейшем обеспечил возможность преемственности политического курса при передаче власти назначенцу Л. Кузнецову. «Кузнецов воспринимается как преемник и продолжатель дела Хлопонина... Общество устраивает преемственность власти и инерционный сценарий политического развития региона», – свидетельствуют эксперты [9].

В отличие от Пермского края, в Красноярском крае окружная национальная элита оказалась интегрирована во властные структуры укрупненного региона. «За административно-территориальными единицами с особым статусом было закреплено по два места в составе краевого Законодательного Собрания (всего в нем сейчас 52 депутата, из которых половина избирается по партийным спискам). И в том, и в другом случае на территории районов были образованы двухмандатные мажоритарные округа. По итогам выборов 2011 года от этих округов было избрано по одному представителю коренных малочисленных народов (соответственно ненец и эвенк). При этом речь шла о лицах, вхо-

дивших в состав правящей элиты» [12].

Остальные три случая интеграции прошли по сценарию устранения барьеров на пути к слиянию, т.е. по негативно-му пути. Основной причиной таких сценариев стал иной характер объединяющихся территорий, в частности их несоответствие принципу объединения сильных в экономическом плане территорий со слабыми.

Так, бывший губернатор Красноярского края А. Хлопонин по поводу объединения Камчатской области и Корякского автономного округа сказал, что это «пустая трата времени и средств, никаких реальных изменений в социально-экономическом положении регионов оно не внесет». «Союз нищих никогда ни к чему качественному не приводил» [2]. Справедливо эти слова звучат и в отношении политических последствий укрупнения.

Референдум по объединению Камчатской области и Корякского автономного округа состоялся 23 октября 2005 г. В Камчатской области «за» проголосовало 84,99 % участников референдума, «против» – 14,22 %; в Корякском АО «за» – 89,04 %, «против» – 10,05 %. Результаты референдума не отражают наличие явного протестного потенциала в объединяющихся территориях.

Однако уже на стадии подачи заявки о необходимости проведения референдума возник внутриэлитный конфликт в Камчатской области. Сначала в 2004 г., когда инициатором объединения выступило руководство регионального отделения «Единой России». Подобная инициатива не была одобрена действующей региональной властью. Впоследствии, в 2005 г., когда возник конфликт между областной элитой, поддержавшей губернатора М. Машковцева, инициировавшего на этот раз референдум и получившего поддержку федеральной власти, с одной стороны, и частью окружной элиты, не согласной с объединением, с другой стороны. Конфликт был решен Президентом РФ, уволившим избранного губернатора Корякского автономного округа В. Логи-

нова и назначившим вместо него лояльного идею укрупнения О. Кожемяко. Стоит отметить, что референдум состоялся при достаточно высокой явке в округе и низкой явке в области. Это еще одна особенность данного случая укрупнения.

Негативный сценарий объединения усилил внутриэлитный раскол в регионе. Вмешательство федерального центра позволило лишь на короткое время сценентировать политические разногласия в территориях.

Референдум по объединению Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа (далее УОБАО) состоялся 16 апреля 2006 г. В Иркутской области «за» проголосовало 89,77 % участников референдума, «против» – 9,44 %; в УОБАО «за» – 97,79 %, «против» – 1,55 %. Результаты референдума отражают минимальный уровень протестного потенциала в регионах.

Идея об объединении в Иркутской области прозвучала значительно раньше. Региональные власти предприняли определенные шаги в направлении интеграции регионов еще в 2003 г. Однако инициатива региональной элиты не была поддержана федеральной властью из-за отсутствия нормативно-правовых предпосылок для объединения. Если на уровне субъектов РФ не возникло практически никаких серьезных барьеров на пути к укрупнению, за исключением малочисленных протестов бурятских националистов, то на уровне взаимодействия с федеральной властью интеграционный проект затормозился. Устранение недопонимания между федеральной и региональной элитами, вследствие смены главы региона в 2005 г., позволило в дальнейшем практически безболезненно осуществить интеграционный проект. Однако, будучи инициированной федеральным центром, интеграция натолкнулась на протест незначительной группы окружной элиты. Во главе со спикером Думы п. Усть-Ордынский В. Алексеевым в автономном округе была создана группа, намеревавшаяся агитировать против проведения референ-

дума [3]. С помощью административного ресурса оппозиционность окружных депутатов удалось преодолеть, и в 2006 г. состоялся референдум об объединении, а в ноябре 2008 г. Законодательное Собрание объединенного субъекта РФ утверждало на должность нового главу.

Негативный сценарий интеграции с обозначившимся конфликтом федеральной и региональной элит привел к тому, что после объединения противостояние элит двух уровней обозначилось вновь и проявилось с еще большей силой. В регионе за короткий период времени сменилось четыре губернатора. Все они были назначены Президентом РФ и не смогли завоевать доверие региональной элиты, а также консолидировать различные политические силы укрупненного субъекта РФ. Назначенные губернаторы, как правило, пользовались поддержкой определенных групп интересов, действовавших в регионе, но не являлись силой, способной объединить различные политические группы для решения региональных интересов. В результате получалось, что тот или иной сегмент региональной элиты выступал против назначенного федеральной властью губернатора-варяга и, таким образом, поддерживалось межэлитное противостояние, которое мешало поступательному развитию объединенных территорий.

Референдум по объединению Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа (далее АБАО) состоялся 11 марта 2007 г. В Читинской области «за» проголосовало 90,29 % участников референдума, «против» – 8,89 %; в АБАО «за» – 94 %, «против» – 5,16 %. Результаты референдума показывают минимальный уровень протестного потенциала.

Однако в данном случае укрупнения против слияния регионов выступали и область, и округ. Идея объединения не нашла поддержки ни в элитных кругах, ни у населения, особенно округа. Основные причины подобного настроения – экономические. Жители АБАО утверждали, что «не с руки процветающему округу объединяться с экономически депрессивной об-

ластью» [1]. Так же были настроены и окружные депутаты: «у АБАО объем федеральной помощи составляет 6,43 %, а у Читинской области – 45 %» [1]. Таким образом, федеральная инициатива укрупнения первоначально не была поддержана региональными элитами и населением.

Впоследствии региональные власти пошли по пути конструктивного взаимодействия с федеральным центром. Федеральной власти удалось преодолеть барьер на пути к интеграции, пообещав взамен на согласие выделить на развитие территорий 700 млрд. рублей, которые должны быть выплачены в течение 10 лет [1]. Состоявшийся торг элит позволил провести слияние без особых протестов. Впрочем, некоторые национальные правозащитные организации, отстаивающие права бурятских народов на автономию, выступили с инициативой проведения протестных акций против референдума по образованию нового субъекта РФ. Однако данная инициатива не была одобрена местной властью.

Дальнейшее политическое развитие объединенного субъекта РФ при губернаторе Б. Жамсуеве не было отмечено какими-либо межэлитными конфликтами. Материальные выгоды, полученные регионом в ходе объединения, способствовали сохранению и упрочению авторитета регионального главы. Однако уже в 2010 г. Институт современного развития при Президенте РФ (ИНСОР), попечителем которого является бывший Президент РФ Д. Медведев, назвал данное объединение экономически, социально и административно необоснованным и рекомендовал Президенту РФ отказаться от дальнейших слияний [10]. Политическая стабильность в Забайкальском крае сохранялась некоторое время после объединения благодаря политике и авторитету действовавшего главы Б. Жамсуева. После его замены в марте 2013 г. на варяга К. Ильковского в регионе возник политический конфликт старых элит и нового руководителя.

Итак, позитивная интеграция в Пермском крае и Красноярском крае, прошед-

шая в условиях договоренностей между элитами, согласия федеральной власти, отсутствия протестной волны, привела к различным политическим последствиям в укрупненных субъектах РФ. В случае с Пермским краем объединение привело к возникновению политического конфликта в регионе. Вместо ранее предпочитаемого способа договариваться в рамках пакта элит политические силы предпочитают решать вопросы через механизм политической конкуренции. В Красноярском крае, наоборот, интеграция закрепила достигнутую на момент объединения ситуацию политической стабильности в регионе, ранее подверженном острым внутриэлитным конфликтам с участием федеральной власти в роли арбитра. Позитивная интеграция в обоих случаях дала позитивные результаты. За исключением того, что интересы окружной национальной элиты не были учтены при формировании властных структур в Пермском крае.

Негативная интеграция в Камчатском крае, Иркутской области и Забайкальском крае обозначила ранее скрытые внутриэлитные конфликты и роль федеральной власти в их устранении. Позитивные последствия такого сценария укрупнений характерны лишь для Забайкальского края, в котором немаловажную роль сыграл фактор торга федеральной и региональной элиты. В остальных случаях последствия

имели более негативный характер, нежели позитивный, что выразилось в постоянной сменяемости губернаторской власти в регионах. Немаловажную роль в этом плане сыграло отсутствие в данных регионах губернатора-преемника, выдвигенца из местной элиты. В отношении представительства титульных народностей на уровне объединенных субъектов РФ позитивный результат наблюдается опять же только в Забайкальском крае, в котором для представительства избирателей бывшего автономного округа был создан пятимандатный округ по выборам в Законодательное Собрание. Как отмечают пермские исследователи, «четыре из пяти депутатов, избранных по округу, – буряты. Несколько бурят также стали депутатами Законодательного Собрания Забайкальского края, пройдя по партийным спискам» [12].

Таким образом, в ходе реализации проектов по укрупнению субъектов РФ в 2003–2008 гг. основным фактором позитивной интеграции и устранения возникших барьеров являлся фактор конструктивного взаимодействия региональных элит с федеральной властью, а также фактор наличия взаимопонимания между областными или краевыми элитами и окружной элитой. Показателем позитивного слияния является также представительство национальных окружных элит во властных структурах созданных субъектов РФ.

#### Библиографический список

1. Мелихов А. Объединение Читинской области с Агинским Бурятским автономным округом: любовь по расчету. – 06.04.2006 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://mediacratia.ru/owa/mc/mc\\_publications.html?a\\_id=8591](http://mediacratia.ru/owa/mc/mc_publications.html?a_id=8591) (проверено 19.06.2013 г.).
2. Погожева С. Снова вместе! [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://kamtime.ru/old/04\\_07\\_2007/2.shtml](http://kamtime.ru/old/04_07_2007/2.shtml) (проверено 19.06.2013 г.).
3. Терентьева А. Противникам объединения отказали в регистрации. – КоммерсантЪ. – 27.02.06 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vff-s.narod.ru/gov/c/rkr6.html> (проверено 19.06.2013 г.).
4. Устав Пермского края от 27 апреля 2007 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/16157074/> (проверено 15.08.2013 г.).
5. Устав Красноярского края от 10.06.2008 г. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW123;n=92948> (проверено 15.08.2013 г.).
6. Устав Камчатского края от 04.12.2008 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://constitution.garant.ru/region/ustav\\_kamchat/](http://constitution.garant.ru/region/ustav_kamchat/) (проверено 15.08.2013 г.).
7. Устав Забайкальского края от 11.02.2009 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://constitution.garant.ru/region/ustav\\_zabaikal/](http://constitution.garant.ru/region/ustav_zabaikal/) (проверено 15.08.2013 г.).

8. Устав Иркутской области от 15.04.2009 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://constitution.garant.ru/region/ustav\\_irkut/chapter/1/#block\\_555](http://constitution.garant.ru/region/ustav_irkut/chapter/1/#block_555) (проверено 15.08.2013 г.).
9. *Фахразеева С.* Красноярский край [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.politcom.ru/15750.html> (проверено 19.06.2013 г.).
10. Четыре года назад, 1 марта 2008 года, появился новый регион – Забайкальский край. – 1.03.2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.sibcity.ru/?news=25161&line=people&page=5> (проверено 19.06.2013 г.).
11. *De Lombaerde Ph., Van Langenhove L.* Indicators of Regional Integration: Methodological Issues // IIS Discussion Paper. – № 64. – March 2005 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.iiisdpr64.pdf> (проверено 19.06.2013 г.).
12. *Podvintsev O., Panov P.* Native peoples of the North and regional Elites in the conditions of the authoritarian shift in Russia in the 2000 years // IPSA RC 14 Conference «The Politics of Indigenous Identity», July 11–14, 2013, Macquarie University, Sydney.

## **THE FORMATION OF THE REGIONS IN RUSSIA IN 2003-2008: THE SCENARIOS OF THE POSITIVE AND NEGATIVE INTEGRATION**

Y.G. Ashikhmina

The author analyzes the various scenarios of the positive and negative regional integration in Russia in 2003–2008, considers the examples of the confluence of the complex regions into the single region, the political consequences of the positive and negative integration for the political evolution of Perm Region, Krasnoyarsk Region, Kamchatsky Region, Irkutsk Region and Zabajkalsky Region. The author takes conclusion about the significance of the constructive relations among the federal and regional elite in the process of the integration.

*Keywords: enlargement of the Russian Regions, the positive and negative regional integration, Perm Region, Krasnoyarsk Region, Kamchatsky Region, Irkutsk Region, Zabajkalsky Region.*

### **Сведения об авторе**

*Ашихмина Яна Геннадьевна*, кандидат политических наук, научный сотрудник, Отдел по исследованию политических институтов и процессов ПИЦ УрО РАН, 614990, г. Пермь, ул. Ленина 13А; e-mail: ashikh\_yan@mail.ru

*Материал поступил в редакцию 13.11.2013 г.*