



ПОЛИТИЯ

И.Ю.Окунев, П.В.Осколков
ПОСЛЕДСТВИЯ ОБЪЕДИНЕНИЯ
РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ
В ХОДЕ ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ
2000-Х ГОДОВ
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ
НА ОСНОВЕ ЭКСПЕРТНЫХ ИНТЕРВЬЮ¹

¹ *Статья подготовлена при поддержке РНФ. Грант № 17-78-10053 «Трансформация территориальной идентичности в присоединенных автономных округах России (сравнительный анализ на основе полевых исследований)».*

Игорь Юрьевич Окунев — кандидат политических наук, доцент кафедры сравнительной политологии, старший научный сотрудник Центра европейских исследований МГИМО(У) МИД России. Для связи с автором: iokunev@mgimo.ru.

Петр Викторович Осколков — преподаватель кафедры сравнительной политологии МГИМО(У) МИД России, старший преподаватель кафедры региональных проблем мировой политики МГУ им. М.В.Ломоносова, младший научный сотрудник Института Европы РАН. Для связи с автором: petroskolkov@yandex.ru.

Аннотация. В статье предпринята попытка выявить отношение к прошедшей в России в середине 2000-х годов реформе административно-территориального деления и проследить причины, определившие то или иное ее восприятие. Эмпирическую базу исследования составила серия глубинных интервью с представителями региональной государственной власти, местного самоуправления и гражданского общества, собранных в административных центрах как утративших автономию территорий, так и регионов, к которым они были присоединены.

По итогам исследования наряду с официальными целями реформы (сокращение экономических диспропорций и повышение эффективности государственного управления) были выявлены и неофициальные: для федерального центра это укрепление центростремительных сил в российском федерализме; для областных/краевых элит — увеличение бюджета и статуса их региона. По мере развития реформы официальные цели все больше уступали место неофициальным, что и привело к ее приостановке. Для регионов, поглотивших бывшие автономные образования, плюсы реформы состояли в повышении их веса в структуре российского федерализма и получении полного контроля над финансовыми потоками и исполнительной властью в округах, минусы — в необходимости компенсационного перераспределения бюджетных средств. Для поглощенных территорий

к плюсам можно отнести реализацию ряда инфраструктурных проектов, увеличение средств, выделяемых на поддержку национальной культуры, и приобретение доступа к краевым/областным программам, к минусам — понижение статуса и разрыв прямых связей с Москвой.

Исследование показало ключевую роль психологического фактора в восприятии реформы. Вне зависимости от реальных последствий объединения для той или иной территории, его больше поддерживают те, кто приобрел более высокий статус, и не поддерживают те, кто его потерял. Основные причины негативной оценки реформы: (1) отсутствие общей институциональной модели интеграции; (2) завышенные ожидания; (3) отсутствие четко обозначенной цели объединения; (4) статусная и политико-культурная «абerrация», побуждающая людей объяснять реформой даже те свои проблемы, которые с ней никак не связаны.

Ключевые слова: административная реформа, инволюция, административно-территориальное деление, пространственная идентичность, автономные округа

Административная реформа в РФ как объект исследования

² См. Бусыгина и Филиппов 2012; Бусыгина 2018.

Административно-территориальное деление (АТД) государства часто рассматривается как инструмент выстраивания отношений между центром и регионами, задающий конфигурацию связей по линии «центр—периферия». Соответственно, любое изменение АТД, не говоря уже о масштабной реформе, способно привести к принципиальной трансформации таких отношений, что чревато серьезными политическими и экономическими рисками².

Тем не менее в середине 2000-х годов наша страна решилась на проведение реформы административно-территориального устройства, заключавшейся в укрупнении субъектов Федерации. Конечно, корректировка АТД — явление для России не новое, причем инициатором перекройки внутренних границ здесь практически всегда выступало государство, а потому подобные действия в большинстве своем носили конъюнктурный характер, при том что обосновывались политической или экономической целесообразностью либо императивами управления и контроля над территориями и границами³. В случае преобразований 2000-х годов их официально декларируемыми причинами была необходимость решения экономических («вытягивание» отсталых территорий регионами-локомотивами, как в случае Пермской области и Коми-Пермяцкого АО) и управленческих задач. Но не менее важной, хотя и умалчиваемой причиной реформы было стремление положить конец региональной «вольнице», стимул для которой был тоже дан центром, когда в августе 1990 г. в Казани Борис Ельцин, обращаясь к национальным автономиям в составе РСФСР, произнес знаменитую фразу: «Берите суверенитета столько, сколько сможете проглотить»⁴.

³ Артоблевский и Гонтмахер (ред.) 2010.

⁴ Иванов 2008.

В научной литературе реформы АТД, как правило, оцениваются главным образом в институциональном и социально-экономическом

измерениях: в первом случае в фокусе внимания исследователей оказывается перестройка федеративных институтов и изменения в отношениях региональных и федеральной элит, во втором — создание условий для экономического роста, повышения уровня жизни и оптимизации миграционных и финансовых потоков. В итоге их изучение сводится либо к анализу элитных взаимодействий, либо к оценке потенциала преобразований как драйвера социально-экономического развития регионов. Как следствие, национально-культурные аспекты трансформации часто остаются за рамками рассмотрения, особенно если за ней не стояла необходимость разрешения неких отчетливо выраженных этнических, религиозных или иного рода культурных противоречий.

С одной стороны, подобные противоречия могут быть оружием местных элит в борьбе за финансовые и политические преференции в обмен на лояльность; с другой стороны, не стоит переоценивать возможности истеблишмента навязать свою волю гражданам, даже заручившись гарантиями со стороны центра. Отсюда — широкий спектр рисков, связанных с реакцией населения: это и бегство из региона, и голосование против дискредитировавших себя реформаторов, и рост недовольства и социальной напряженности, носящих кумулятивный характер и способных «сдетонировать» спустя годы. При этом если первые два эффекта можно отследить по социально-экономической и электоральной статистике, то для выявления третьего эти и другие аналогичные источники мало что дают. Все это повышает значимость анализа трансформаций территориальной идентичности, который открывает путь не только к пониманию непосредственного восприятия реформ населением, но и к контролю над сопряженными с ними рисками.

В настоящей статье предпринята попытка выявить отношение к реформе АТД в затронутых ею регионах и проследить причины, определившие то или иное ее восприятие. Эмпирическую базу исследования составила серия глубинных интервью с представителями региональной государственной власти, местного самоуправления, СМИ, гражданского общества, духовенства, работниками сфер образования, культуры и туризма как носителями стандартизированного дискурса территориальной идентичности.

**Регионы
двойного
подчинения
и процессы
инволюции**

В последние десятилетия в Европе набирает силу тенденция к расширению прав регионов, в том числе путем деволюции — передачи (делегирования) центральными правительственными органами части своих полномочий органам власти административно-территориальных единиц. Гораздо более редким является обратный процесс — возвращение административно-территориальными единицами имевшихся у них полномочий органам власти более высокого уровня (инволюция). Упразднение шести автономных округов в ходе федеративной реформы в России в 2000-е годы, вне сомнения, представляет собой один из крупнейших примеров инволюции в современной истории.

Специфика административно-территориальной структуры России заключается в наличии регионов двойного подчинения — территориальных единиц одновременно и первого, и второго порядка. Такие регионы, с одной стороны, являются равноправными субъектами РФ и могут напрямую выстраивать отношения с центром, а с другой — входят в состав других регионов первого порядка, разделяя с ними сферы полномочий. Подобная политическая модель присуща исключительно российскому федерализму, поэтому соответствующие образования иногда называют «русскими матрешками».

Становление данной модели происходило в три этапа. На первом, в 1920-х годах, в рамках укрупнения территориальных компонентов РСФСР были созданы особые единицы — края, включавшие в себя автономные области. На втором, в 1930-е годы, внутри некоторых областей РСФСР были образованы национальные (позже автономные) округа малочисленных народов. На третьем, в начале 1990-х годов, при определении базовых параметров федеративного устройства новой России было принято решение сделать автономные области и округа, входившие в состав краев и областей РСФСР, полноценными субъектами федерации, не выводя их при этом из материнских регионов, которым делегировалась часть их полномочий, в частности, в бюджетной сфере⁵.

⁵ Дамдинов 2005.

Но регионами двойного подчинения стали не все бывшие автономные образования. Некоторые из них в 1991—1992 гг. были выведены из состава материнских регионов, трансформировавшись в территориальные единицы первого порядка (см. табл. 1).

Таблица 1 Бывшие автономные области и округа, ставшие территориальными единицами первого порядка

Год	Автономная область / округ	Материнский регион	Статус после отсоединения	Административный центр
1991	Адыгейская АО	Краснодарский край	Республика Адыгея	Майкоп
1991	Карачаево-Черкесская АО	Ставропольский край	Карачаево-Черкесская Республика	Черкесск
1991	Горно-Алтайская АО	Алтайский край	Республика Алтай	Горно-Алтайск
1991	Хакасская АО	Красноярский край	Республика Хакасия	Абакан
1991	Еврейская АО	Хабаровский край	Еврейская АО	Биробиджан
1992	Чукотский АО	Магаданская область	Чукотский АО	Анадырь

В итоге в России оказалось девять регионов двойного подчинения: Агинский Бурятский АО в составе Читинской области, Коми-Пермяцкий АО в составе Пермской области, Корякский АО в составе Камчатской области, Ненецкий АО в составе Архангельской области, Таймырский Долгано-Ненецкий и Эвенкийский АО в составе Красноярского края, Усть-Ордынский Бурятский АО в составе Иркутской области, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО в составе Тюменской области. Однако с развертыванием реформы АТД их число стало сокращаться. В результате этой реформы в 2005—2008 гг. шесть из них лишились статуса субъектов Федерации (см. табл. 2), превратившись в территориальные единицы второго порядка⁶.

⁶ Та же судьба грозила Ненецкому АО, однако ему удалось воспротивиться поглощению материнским регионом (см. Дамдинов 2014).

Таблица 2 Регионы двойного подчинения, ставшие территориальными единицами второго порядка

Год	Регион двойного подчинения	Материнский регион	Статус после присоединения	Административный центр
2005	Коми-Пермяцкий АО	Пермская область	Коми-Пермяцкий округ Пермского края	Кудымкар
2007	Таймырский Долгано-Ненецкий АО	Красноярский край	Таймырский Долгано-Ненецкий район Красноярского края	Дудинка
2007	Эвенкийский АО	Красноярский край	Эвенкийский район Красноярского края	Тура
2007	Корякский АО	Камчатская область	Корякский округ Камчатского края	Палана
2008	Усть-Ордынский Бурятский АО	Иркутская область	Усть-Ордынский Бурятский округ Иркутской области	пос. Усть-Ордынский
2008	Агинский Бурятский АО	Читинская область	Агинский Бурятский округ Забайкальского края	пгт Агинское

Именно подобные территориальные образования вместе с вошедшими в себя регионами и находятся в центре нашего исследования. На данном этапе им охвачены четыре таких образования (Усть-Ордынский Бурятский, Агинский Бурятский, Коми-Пермяцкий округа и Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район) и четыре поглотивших их субъекта РФ (Иркутская область, Забайкальский, Пермский и Красноярский края соответственно).

**Описание
исследования**

В 2018 г. были проведены четыре научные экспедиции в административные центры регионов, к которым были присоединены утратившие статус субъектов Федерации территории, а также в бывшие административные центры самих этих территорий.

В январе исследовательская группа посетила Иркутскую область. В Иркутске работа проводилась в областном Законодательном собрании, Министерстве экономического развития области, администрации г. Иркутска, областной и городской Общественных палатах, Всероссийском совете местного самоуправления, Иркутском и Байкальском университетах, Институте географии СО РАН, Иркутском областном краеведческом музее, Центре культуры коренных народов Прибайкалья, журнале «Кто есть кто в Иркутске»; в пос. Усть-Ордынский — в администрации Усть-Ордынского Бурятского округа, Национальном музее УОБО, Усть-Ордынском национальном центре художественных народных промыслов, газете «Панорама округа», дацане «Тубдэн Даржелин» и Усть-Ордынской национальной библиотеке им. М.Н.Хангалова.

В феврале состоялась экспедиция в Забайкальский край. В Чите респондентами выступали депутаты краевого Законодательного собрания, сотрудники (в том числе бывшие) администрации губернатора и Министерства экономического развития края, представители краевой Общественной палаты, краевых отделений «Деловой России» и Общероссийского народного фронта, Забайкальского университета и Читинского института Байкальского университета, Забайкальского краеведческого музея, Читинского дацана, интернет-издания Чита.ру и газеты «Забайкальский рабочий». В пгт Агинское исследования проводились в администрации Агинского Бурятского округа, территориальной избирательной комиссии, Агинском национальном музее им. Г.Цыбикова, Агинской Бурятской государственной телерадиокомпании, газете «Агинская правда», Агинском дацане и Центре развития бурятской культуры Забайкальского края.

В Пермском крае исследовательская группа работала в марте. В Перми интервью собирались в Законодательном собрании края, краевой Общественной палате, Пермском университете, пермских филиалах НИУ ВШЭ и Института философии и права УрО РАН, редакции газеты «Звезда», туристском информационном центре, Пермском краеведческом музее и Пермском государственном архиве социально-политической истории; в Кудымкаре — в Министерстве по делам Коми-Пермяцкого округа, Коми-Пермяцком этнокультурном центре, Коми-Пермяцком краеведческом музее, филиале Удмуртского университета, газетах «Парма новости» и «Парма», Обществе радетелей коми-пермяцкого языка и культуры «Югөр» и Коми-Пермяцком институте повышения квалификации работников образования.

В рамках экспедиции в Красноярский край (27 апреля — 1 мая) интервью проводились в девяти организациях — шести в Дудинке (Совет депутатов и администрация Таймырского Долгано-Ненецкого

муниципального района, Информационный методический центр, Ассоциация коренных малочисленных народов Таймыра, Городской центр народного творчества, Таймырский краеведческий музей) и трех в Норильске (Молодежный центр, Музей Норильска и редакция газеты «Заполярная правда»).

Всего было собрано 82 интервью. Респондентам предлагалось ответить на 10 вопросов в следующей формулировке.

1. В 2000-е годы в России прошла федеративная реформа, в ходе которой автономные округа присоединились к более крупным регионам. Как Вы оцениваете последствия данной реформы в целом для России и для Вашего региона?
2. Какова, на Ваш взгляд, основная цель реформы? Достигла ли она своих результатов?
3. Насколько изменилось качество работы органов государственной власти после объединения регионов?
4. Изменился ли уровень политической активности населения и уровень доверия к власти после объединения регионов?
5. Насколько изменилась экономическая ситуация в регионе после федеративной реформы?
6. Насколько изменилась социальная поддержка государством населения после объединения регионов?
7. Как изменился уровень поддержки национальной культуры и языка после объединения регионов?
8. Как вы оцениваете межнациональные отношения в регионе? Изменилась ли ситуация в этой сфере после объединения?
9. Если можно было бы вернуться к началу реформы, что бы Вы рекомендовали изменить в ходе ее реализации?
10. Стоит ли России продолжить реформу административно-территориального устройства? Если да, то в каком направлении?

Анализ ответов на эти вопросы позволяет сделать ряд предварительных выводов об отношении к прошедшей объединительной реформе в затронутых ею регионах.

Анализ экспертных интервью

Прежде всего следует зафиксировать несколько общих тенденций. Во-первых, часть вопросов респонденты игнорировали или давали на них сугубо формальные ответы (если соответствующая проблема не входила в сферу профессиональной компетенции конкретного респондента). Меньше всего содержательных ответов было получено на вопрос об изменении социальной поддержки населения после реформы, что вполне естественно, ибо для такого ответа необходимы специальные знания.

Во-вторых (что тоже естественно), в большинстве случаев на содержание и качество ответов влияла позиция респондента относительно органов государственной власти. В двух учреждениях (в Усть-Ордынском Бурятском и Агинском Бурятском округах) с членами

исследовательской группы принципиально отказались беседовать даже после согласования интервью, в некоторых делегировали одного представителя, который «выдавал» краткие заученные ответы. Особого внимания заслуживают ситуации, когда после завершения «официальной» части госчиновник переходил к личным эмоциям. Впрочем, по этическим соображениям такие ответы не могут использоваться в исследовании, поскольку они прозвучали уже после просьбы прекратить запись. Если же респондент не был аффилирован с властными структурами, его ответы в немалой степени зависели от персональной вовлеченности в процесс преобразований и степени, в которой последствия таковых затронули его самого или представляемое им учреждение.

Наконец — опять же ожидаемо, — существенно расходятся ответы, с одной стороны, в разных регионах, с другой стороны, в парах «областной/краевой центр — окружной/районный центр». Абсолютное большинство респондентов в областном и краевых центрах положительно оценивали реформу и все ее проявления, тогда как в окружных и районном центрах спектр мнений гораздо шире. Региональные различия обусловлены разницей исходных условий в подвергшихся объединению регионах: понятно, что в бывшем Коми-Пермяцком АО, одном из самых дотационных субъектов РФ, реформа должна восприниматься иначе, чем в процветающем Агинском Бурятском АО⁷. Многое зависит и от политической культуры региона — подразумевает ли она безоговорочную лояльность исполнительной власти либо оставляет возможности для организованного протеста.

⁷ «Агинский округ был богатым младшим брат, которому завидовали» [журналист, Чита].

Ответы на первый, один из наиболее общих вопросов дают максимально широкую палитру взглядов на реформу — от однозначно положительных до однозначно отрицательных. И если применительно к Российской Федерации в целом большинство респондентов сходятся в том, что объединение сыграло позитивную роль («Для России, для государства такое изменение стало очень положительным в том плане, что стало проще, упростились разные процедуры» [представитель духовенства, Усть-Ордынский]), то его последствия для отдельных регионов оцениваются очень по-разному. В частности, высказывалось мнение, что «присоединения сыграли в минус национальным округам» [представитель духовенства, Усть-Ордынский]. Звучали и такие оценки: «Какого-то серьезного эффекта это не дало» [представитель государственной власти, Чита].

По вопросу об основной цели реформы царит относительный консенсус: большинство респондентов видят ее в повышении управляемости путем сокращения числа субъектов Федерации и укрепления «вертикали власти»: «Управляемость страдает от того, что столько много регионов» [журналист, Агинское]. И хотя упоминались и другие цели — повышение благосостояния дотационных регионов, сокращение значимости национального элемента в территориальной структуре федеративного устройства («элиты национальные

растворить в крупных регионах, чтобы они отдельными кусками себя не чувствовали» [журналист, Чита]), «*уменьшение руководящего административного аппарата»* [работник образования, Кудымкар], максимизация выгод промышленных компаний («*чтобы они не бегали, чтобы у них был один инвестиционный проект <...> получить облегченный доступ к недрам бывших автономных округов»* [представитель НКО, Дудинка]), — первенство отдается именно повышению управляемости. Относительно того, была ли достигнута эта цель, мнения разошлись.

Что касается влияния реформы на качество работы государственных органов, то часть респондентов не заметила здесь никаких сдвигов, ибо «*люди остались те же»* [работник культуры, Усть-Ордынский]. Вместе с тем большинство оценило такое влияние как негативное — по крайней мере, в случае утративших статус субъектов РФ территорий, чьи полномочия сократились, что повлекло за собой появление множества промежуточных звеньев и необходимость дополнительного согласования любого решения с новыми центрами власти:

«Когда был отдельный субъект, можно было напрямую работать с федеральным центром. <...> Напрямую решать вопросы легче, а теперь — как решит правительство края» [журналист, Агинское];

«Деньги передали, а нормотворчество не передали. Поэтому везде, где возникают у нас, допустим, напряженные ситуации... приходится обращаться в Красноярский край, доказывать там необходимость внесения изменений или доказывать необходимость принятия тех или иных порядков, постановлений» [представитель НКО, Дудинка].

Респонденты указывали на неудобства, с которым столкнулись жители структурных элементов бывших округов из-за переноса ключевых центров принятия решений:

«Полномочия, которые были в округе, все ушли в край. Полномочия, которые были в районе, все ушли в Дудинку, поселки остались без районных полномочий» [представитель государственной власти, Дудинка];

«Чтобы получить водительские права, чтобы получить разрешение на оружие, чтобы пройти медосмотр медицинским работникам, учителям, воспитателям в детских садах и так далее, им нужно ехать в Дудинку... В целом... это где-то 12—15 тысяч рублей вырисовывается, справочка. <...> Анализатора [мочи] в Дудинке нет. Соответственно, надо ехать в Норильск. <...> Если судмедэксперт уезжает в отпуск... то трупы у нас лежат месяцами» [представитель НКО, Дудинка].

Очевидно, что в наибольшей степени реформа ударила по местной управленческой элите, от которой осталась лишь малая часть. Вызывает сомнения оправданность сохранения отдельной окружной администрации (в Усть-Ордынском Бурятском и Агинском Бурятском округах) в условиях резкого сокращения ее полномочий:

«Районные живут неплохо, а этот аппендикс в виде окружной администрации, не понимаю, зачем нужен, в чем функция?» [представитель государственной власти, Чита];

«Людям туда идти незачем, они ничего не решают, у них нет своего бюджета, это просто ярлык какой-то... Администрация округа — это просто название» [представитель духовенства, Усть-Ордынский].

О доверии к власти большинство респондентов высказывалось с осторожностью, ссылаясь на отсутствие данных для квалифицированных выводов. Распространенная позиция: *«Если говорить по итогам выборов, то все прекрасно, мы абсолютно доверяем власти. А если послушать разговоры на улице, то совершенно другая картина»* [представитель государственной власти, Кудымкар]. Однако звучали и резко негативные оценки:

«После объединения к властям края у нас доверия нет» [работник культуры, Агинское];

«Люди стали с огромным подозрением относиться к действиям властей» [предприниматель, Усть-Ордынский].

Политическая активность в подвергшихся объединению регионах, по оценке респондентов, в основном снизилась — из-за ухода региональных отделений политических партий. Практически никто из респондентов не упоминал протестную мобилизацию в ходе реформы. Исключение — Коми-Пермяцкий округ, где, впрочем, говорилось о протестной мобилизации властных элит, но не широких слоев населения, а также Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район, где один из интервьюируемых заявил об *«активизации части населения... которая требует проведения референдума о выходе из состава Красноярского края»* [представитель государственной власти, Дудинка]. На уточняющий вопрос о наличии политически активных НКО респонденты отвечали, что деятельность НКО носит исключительно культурно-просветительский характер. В ряде случаев прямо отмечалось, что *«политических движений, оппозиционных сил у нас нет»* [журналист, Агинское].

Самая существенная критика реформы прозвучала в ответах респондентов на вопрос об экономических последствиях объединения. Указывалось на невыполненные обещания (строительство горно-обогатительных комбинатов в Агинском Бурятском округе, объектов социального значения в Усть-Ордынском Бурятском округе, дороги до Сыктывкара в Коми-Пермяцком округе), отток населения, превращение регионов в «спальные»:

«Объединили, а взамен-то ничего не дали по большому счету» [работник культуры, Кудымкар];

«Благосостояние людей, конечно, немножко понизилось, потому что... у нас не так уж много было ниш для работы, в основном федеральные структуры, которые у нас держали свои представительства. Они это свернули, и очень много молодых людей

осталось без работы, они уехали в Читу и в другие регионы» [журналист, Агинское];

«Если раньше выпускники вузов возвращались обратно, так как в регионе были хоть какие-то деньги, то после объединения произошла деградация, то есть люди начали массово уезжать» [предприниматель, Агинское];

«Сокращение количества рабочих мест в федеральных структурах и окружных службах привело к оттоку лучших специалистов» [работник культуры, Кудымкар].

Встречаются и весьма резкие оценки: *«Сегодня жители Агинского округа живут так плохо, как не жили никогда»* [работник культуры, Агинское].

Однако, повторим, оценка последствий реформы для экономики в значительной мере зависит от благосостояния региона до объединения. И здесь возможны определенные «абerrации»: так, процветание Агинского Бурятского АО во многом обуславливалось его положением «внутреннего офшора» со сниженным налогом на прибыль и с утратой такового неизбежно пошло бы на спад даже при сохранении им автономного статуса. Многие респонденты отмечали (со знаком «плюс»), что теперь «большой» регион рассматривает округ как часть своей территории и выделяет деньги на его развитие; вместе с тем немало нареканий вызвало отсутствие у потерявших автономию округов собственного бюджета и, следовательно, возможности самостоятельно определять приоритетные направления финансирования:

«Если край выделит определенные средства, то на общих основаниях, а раньше целенаправленно из федерального центра был отдельный, свой бюджет» [журналист, Агинское];

«Сегодня приходится звонить в Иркутск, ехать, просить, уговаривать» [представитель духовенства, Усть-Ордынский].

Примечательно, что в Усть-Ордынском и Кудымкаре такое положение дел оценивается скорее положительно ввиду высокого уровня коррупции до объединения: *«Требования к ним [муниципальным образованиям] выросли, потому что чувствуется жесткий контроль со стороны... региональной власти»* [юрист, Кудымкар].

Как уже упоминалось, от ответа на вопрос об изменениях в социальной поддержке населения многие респонденты уклонились, ссылаясь на собственную некомпетентность. Согласно попавшему в нашу выборку эксперту в области социальной защиты, *«ухудшится там ничего не может, потому что мы прикладываем усилия для того, чтобы наши работники в полном объеме осуществляли свои функции»* [представитель государственной власти, Дудинка]. В то же время целый ряд респондентов отметил позитивные изменения в здравоохранении, связанные с тем, что жители бывших автономий получили доступ к услугам краевых/областных медицинских учреждений: *«Мне как жителю поселка Усть-Ордынский стало*

проще ездить в Иркутск в областные больницы для процедур. Когда был округ... там тебя никто не принимал» [предприниматель, Усть-Ордынский].

С точки зрения большинства респондентов, после проведения объединительной реформы уровень поддержки национальных культур не изменился или даже вырос (что, на наш взгляд, связано с желанием центральных/краевых/областных властей как-то компенсировать утрату бывшими автономными округами их прежнего статуса):

«Объединение регионов никак не повлияло на этот процесс, так как он выше его» [работник культуры, Агинское];

«Возможностей для поддержки значительно больше, денег значительно больше» [представитель государственной власти, Кудымкар];

«Я считаю, что объединение, наоборот, подтолкнуло к сохранению нашей культуры и языка» [представитель государственной власти, Кудымкар].

Вместе с тем соответствующие мероприятия зачастую проводятся «для галочки», не имея практического значения: *«Вопросы поднимаются, постоянно какие-то форумы, съезды, конференции, и у меня такое ощущение, что это все остается на уровне этих круглых столов»* [работник культуры, Усть-Ордынский]. Многие респонденты из числа представителей титульных национальностей утративших автономию регионов бьют тревогу по поводу снижения статуса и престижа своего языка в образовании и межнациональном общении (подобные высказывания характерны преимущественно для национальной интеллигенции): *«Есть даже мнение, что мое поколение — последнее, знающее бурятский язык»* [представитель духовенства, Усть-Ордынский]. Однако данная тенденция уходит корнями еще в советские времена и не связана с реформой (о чем, кстати, говорили и респонденты); и, если краевые/областные власти не прилагают достаточно усилий для поддержания национальных языков, это не означает, что в эпоху автономий дело обстояло иначе: *«Родители... считают, что это ребенку не нужно. Не надо ему говорить на коми-пермячком, он все равно отсюда уедет»* [работник культуры, Кудымкар].

Межнациональные отношения в исследуемых регионах практически все респонденты охарактеризовали как беспроблемные. Только в одном интервью упоминалось о явном национализме титульной нации (что, вероятно, связано с личными особенностями восприятия): *«Сейчас процветает бурятский национализм. Я выросла среди бурят, но у меня нет понятия делить — ты русский, я бурят. А они делят»* [предприниматель, Усть-Ордынский]. Обращалось внимание на отсутствие организаций националистического толка (хотя в Бурятии таковые имеются, попытки распространить их деятельность на Усть-Ордынский Бурятский и Агинский Бурятский округа не увенчались успехом). Пермские респонденты, правда, указывали на некоторое пренебрежение к коми-пермякам на «большой земле», но это никогда не выливалось в этническое насилие. Почти все интервьюируемые

связывали такую ситуацию с непростыми климатическими условиями в своих регионах: *«в таких сложных, суровых условиях люди живут, если еще будут делить что-то — не выживут»* [журналист, Агинское]. Если межэтническая напряженность и фиксировалась, то только применительно к мигрантам из Центральной Азии и Кавказа: *«У нас был ряд резонансных конфликтов, которые можно назвать межнациональными, но это больше связано не с объединением, а с миграционными процессами, с тем, что активно появляются новые диаспоры из кавказских или среднеазиатских республик»* [представитель государственной власти, Кудымкар].

Отвечая на «умозрительный» вопрос о том, что бы следовало изменить в ходе реализации реформы, очень многие респонденты говорили о необходимости более жесткого разграничения компетенций округа/района и края/области и конкретизации понятия «административно-территориальная единица с особым статусом»⁸:

⁸ Отсутствие четкого определения «особого статуса» критикуют и исследователи, занимающиеся проблемами российского федерализма (см., напр. Кынев 2010).

«Я бы в первую очередь определил, что такое особый статус и с чем его едят, чтобы люди осознанно голосовали за объединение или против. <...> По большому счету, мы купили kota в мешке. Особый статус — большой секрет» [представитель государственной власти, Кудымкар];

«В этом ФКЗ ни слова не было о том, что такое особый статус, поэтому в Иркутской области долго после объединения думали, что это такое» [сотрудник правоохранительных органов, Усть-Ордынский].

Высказывалось также мнение, что сперва нужно было улучшить экономическую ситуацию в сливающихся регионах (например, наладить крупное производство для обеспечения рабочих мест), а потом уже объединять: *«Нельзя проводить эту реформу, пока не достигнуты корневые проблемы. А корневая проблема — это экономика. <...> Сначала необходимо два региона вытянуть, а уже потом заниматься какими-то заплатками»* [предприниматель, Агинское].

В то же время звучали и заявления, что реформу вообще не стоило проводить:

«Я бы не стала объединять настолько обширные территории, и я бы не стала объединять юг и север» [представитель государственной власти, Дудинка];

«Нельзя было, все равно автономию надо было, потому что мы, как говорится, маленькие, но гордые» [работник культуры, Усть-Ордынский].

Вопрос о целесообразности дальнейшего реформирования административно-территориального устройства страны не вызвал у респондентов существенного интереса. Некоторые вообще отказались отвечать на него, сославшись на свою некомпетентность, другие говорили о необходимости учета экономической и этнополитической ситуации в потенциальных субъектах объединения. Часть респондентов предложила распространить реформу на неэтнические субъекты РФ.

Высказывания, однозначно одобряющие идею преобразования структуры РФ в сторону укрупнения ее субъектов, исследовательская группа услышала только в краевых/областных центрах:

«Посыл был правильный, и для меня большая загадка, почему это вдруг остановилось!» [журналист, Чита];

«Просчет я вижу федерального центра, который этот процесс не продолжил» [представитель государственной власти, Чита].

Заключение

Проведенное нами исследование позволяет выделить официальные и неофициальные цели федеративной реформы 2000-х годов. К официальным можно отнести сокращение экономических диспропорций за счет присоединения дотационных регионов к регионам-донорам и повышение эффективности государственного управления путем уменьшения числа малонаселенных регионов со сверхвысокой долей государственного сектора и сверхмалой — частного; к неофициальным — укрепление центростремительных сил в российском федерализме посредством ужимания в нем этнического компонента (для федерального центра) и увеличение бюджета и статуса региона (для областного/краевого политического класса). По мере развития реформы доминировавшие на первом этапе (присоединение Коми-Пермяцкого АО к Пермской области) официальные цели все больше уступали место неофициальным, что и привело к ее приостановке.

По итогам исследования удалось зафиксировать плюсы и минусы реформы для регионов, поглотивших бывшие автономные образования, и самих этих образований. Для первых плюсы состояли в повышении статуса и веса в российской политике и получении полного контроля над финансовыми потоками и исполнительной властью в округах. Минусом было компенсационное перераспределение бюджетных средств из края/области в округ. Для вторых к плюсам можно отнести частичную реализацию ряда инфраструктурных проектов, заметное увеличение средств, выделяемых на поддержку национальной культуры и языка, и приобретение доступа к краевым программам, в первую очередь в области медицины. Минусы заключались в понижении статуса (превращение из полноправных субъектов РФ в административно-территориальные единицы с неким неопределенным «особым статусом»), разрыве прямых связей с Москвой, ослаблении кадрового потенциала.

Почему реформа получает столь неоднозначную, а порой и поляризованную оценку в общественном мнении? Не претендуя на всеобъемлющий ответ, обозначим ряд факторов, повлиявших на ее восприятие в округах, присоединенных к другим регионам.

Во-первых, рассматриваемая реформа считается таковой главным образом в экспертном сообществе. В управленческой практике и медийном пространстве объединительные процессы преподносились как инициативы с мест, поддержанные центром, что избавляло

его от необходимости предлагать некую общую институциональную модель интеграции, позволяя передать разработку формулы будущего взаимодействия с присоединенными округами на уровень регионов. В свою очередь, в округах объединение воспринималось как целенаправленный курс Москвы, призванный обеспечить решение общегосударственных проблем; именно поэтому его и поддержали, отказавшись от отстаивания местных интересов. После того как объединительный процесс затормозился (три региона двойного подчинения так и не согласились на присоединение), центр окончательно утратил к нему интерес, и обещанный присоединенным территориям «особый статус» оказался во многом декоративным, не подкрепленным ни административными, ни финансовыми ресурсами. В результате люди почувствовали себя обманутыми: они рассматривали реформу как сверхзадачу государственного масштаба, поддержка которой обеспечит им повышенное внимание со стороны центра, на практике же присоединенные округа полностью исчезли из федеральной повестки и, лишившись инструментов лоббирования в Москве, превратились в заложников внутрикраевой конъюнктуры.

Во-вторых, отсутствие у реформы четко обозначенной цели не позволяет жителям оценить ее последствия. В бывшем Таймырском Долгано-Ненецком АО после объединения явно повысилась управляемость (в логике единой «вертикали власти»), тогда как в Коми-Пермяцком и Усть-Ордынском Бурятском округах были созданы промежуточные уровни власти с неясными полномочиями, и «вертикаль» только усложнилась. В Таймырском Долгано-Ненецком муниципальной районе и Усть-Ордынском Бурятском округе уровень социально-экономического развития вырос за счет прихода туда ряда региональных инвестиционных проектов, а в Агинском Бурятском округе финансовые потоки оказались перераспределены в пользу края. В Коми-Пермяцком и Усть-Ордынском Бурятском округах существенно увеличилась поддержка национальной культуры, в то время как в ряде других образований (прежде всего в бывших Эвенкийском и Корякском АО, не вошедших в настоящее исследование) вследствие миграционных процессов продолжается ослабление этнического компонента. То есть тренды политического, социально-экономического и национально-культурного развития в затронутых реформой регионах носят разнонаправленный характер, что неизбежно отражается на ее восприятии, поскольку люди в своих оценках исходят в первую очередь из собственного жизненного опыта.

Наконец — *last but not least*, — не следует упускать из виду психологический момент. Вне зависимости от реальных последствий для территории объединительной реформы, ее больше поддерживают те, кто приобрел более высокий статус, и не поддерживают те, кто его потерял. Исследование показало, что вопросы статуса, пусть сугубо символического, порой имеют для людей большее значение, чем конкретные изменения в их жизни. Как следствие, жители присоединенных регионов

теперь объясняют реформой даже те свои проблемы, которые существовали и раньше и никак не связаны с наличием или отсутствием статуса субъекта Федерации.

Библиография

Артоболевский С.С. и Е.Ш.Гонтмахер, ред. (2010) *Объединение субъектов Российской Федерации: за и против*. М.: Институт современного развития. URL: http://www.insor-russia.ru/files/Regions_for_and_againts.pdf (проверено 21.11.2018).

Бусыгина И. (2018) «Зачем и как реформируют российский федерализм» // *Контрапункт*, № 11: 1—8.

Бусыгина И. и М.Филиппов. (2012) *Политическая модернизация государства в России: Необходимость, направления, издержки, риски*. М.: Фонд «Либеральная миссия». URL: http://www.liberal.ru/upload/files/Busigina_Fillipov.pdf (проверено 21.11.2018).

Дамдинов Б.Д. (2005) *Конституционно-правовой статус автономных округов Российской Федерации: история, современность, перспективы*. Иркутск: МИОН.

Дамдинов Б.Д. (2014) *Правовые проблемы объединения «сложно-составных» субъектов Российской Федерации*. Иркутск: ИГУ.

Иванов В. (2008) *Путинский федерализм: Централизаторские реформы в России в 2000—2008 годах*. М.: Территория будущего.

Кынев А.В. (2010) «Недостижимая симметрия: об итогах „укрупнения“ субъектов Российской Федерации» // *Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре*, № 3 (71): 123—136.



I.Yu.Okunев, P.V.Oskolkov CONSEQUENCES OF INVOLUTION OF RUSSIAN REGIONS COMPARATIVE ANALYSIS BASED ON EXPERT INTERVIEWS

Igor Yu. Okunев — Ph.D. in Political Science; Associate Professor at the Department of Comparative Politics, Senior Researcher at the Center for European Studies, MGIMO University. Email: iokunев@mgimo.ru.

Petr V. Oskolkov — Lecturer at the Department of Comparative Politics, MGIMO University; Senior Lecturer at the Department of Regional Aspects of World Politics, Lomonosov Moscow State University; Junior Researcher at the Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. Email: petroskolkov@yandex.ru.

Abstract. The article attempts to identify the attitude to the reform of the administrative-territorial division that took place in Russia in the mid-2000s in the affected regions and to trace the reasons for why people perceive the reform in one way or the other. The empirical data for the study come from a series of in-depth interviews with the representatives of the regional government, local government and civil society obtained in the administrative centers of the territories that lost their autonomy as well as the regions that they were united with.

The study revealed that the reform had not only official goals, such as reducing economic inequality and increasing the efficiency of public administration, but also unofficial goals. The federal center pursued strengthening of centripetal forces within the Russian federalism, while regional elites desired an increase in the regional budgets and improvement of the status of their regions. As the reform progressed, official goals increasingly gave way to unofficial ones, which led to the suspension of the reform. The regions that obtained new territories advantageously increased their weight in the structure of the Russian federalism and gained complete control over the financial flows and the executive power in the districts, but the price to pay was a compensatory redistribution of budget funds. The territories that were joined to the regions benefited from the implementation of a number of infrastructure projects, the increase in the funds allocated to support the national culture, and the access to krai/oblast programs, but they lost out in terms of their status and having a direct link to Moscow.

The study showed that psychological factor plays the key role in the perception of the reform. Regardless of the real consequences of the unification for a particular territory, those who have obtained a higher status support the reform, while those who lost their status opposed it. The main reasons for the negative assessment of the reform are the following: (1) the lack of a common institutional model for integration; (2) high expectations; (3) the absence of a clearly defined goal of unification; (4) the status and political-cultural “aberration” that made people blame the reform for their own problems, even those that had nothing to do with the reform.

Keywords: administrative reform, involution, administrative-territorial division, spatial identity, autonomous districts

References

- Artobolevsky S.S. and E.S.Gontmaher, eds. (2010) *Ob”edinenie sub”ektov Rossijskoj Federatsii: za i protiv* [Merger of Russian Federation Regions: Pro and Contra]. Moscow: Institut sovremennogo razvitija. URL: http://www.insor-russia.ru/files/Regions_for_and_againts.pdf (accessed 21.11.2018). (In Russ.)
- Busygina I. (2018) “Zachem i kak reformirujut rossijskij federalizm” [What For and How Russian Federalism Is Reformed] // *Kontrapunkt* [Counterpoint], no. 11: 1–8. (In Russ.)
- Busygina I. and M.Filippov. (2012) *Politicheskaja modernizatsija gosudarstva v Rossii: Neobkhodimost’, napravlenija, izderzhki, riski* [Russian

State Political Modernization: Necessity, Directions, Backdrops, Risks]. Moscow: Fond “Liberal’naja missija”. URL: http://www.liberal.ru/upload/files/Busigina_Fillipov.pdf (accessed 21.11.2018). (In Russ.)

Damdinov B.D. (2005) *Konstitutsionno-pravovoj status avtonomnykh okrugov Rossijskoj Federatsii: istorija, sovremennost’, perspektivy* [Constitutional Status of the Russian Federation’s Autonomous Districts: History, Modernity, Prospects]. Irkutsk: MION. (In Russ.)

Damdinov B.D. (2014) *Pravovye problemy ob “edinenija “slozhno-sostavnykh” sub”ektov Rossijskoj Federatsii* [Legal Aspects of the Merger of Complex Russian Federation Subunits]. Irkutsk: IGU. (In Russ.)

Ivanov V. (2008) *Putinskij federalizm: Tsentralizatorskie reformy v Rossii v 2000—2008 godakh* [Putin’s Federalism: Centralizing Reforms in Russia in 2000—2008]. Moscow: Territorija budushchego. (In Russ.)

Kynev A.V. (2010) “Nedostizhimaja simmetrija: ob itogakh „ukrupnenija“ sub”ektov Rossijskoj Federatsii” [Infeasible Symmetry: Outcomes of Merger of Russian Regions] // *Neprikosnovennyj zapas. Debaty o politike i kul’ture* [NZ: Debates on Politics and Culture], no. 3 (71): 123—136. (In Russ.)