

ДЖ. ПОЛ ГУД¹

Россия при Путине: укрупнение регионов

За время «парада суверенитетов»² повысился федеральный статус внутренних границ России, которые, вместе с тем, стали рассматриваться и как важная составляющая национальной идентичности, и как наследие имперского произвола центрального планирования при Советской власти, и как легитимное основание для самостоятельного сбора налогов и бесконтрольного распоряжения природными ресурсами внутри регионов. Однако, спустя десятилетие, ситуация изменилась: перекосы в федеральной структуре страны, обусловившие неравенство статусов регионов, были подвергнуты критике, идеологи национального сепаратизма оказались не у дел³, антиимпериалистические требования практически исчезли из дискуссий между центром и регионами, а Москва потребовала обратно свое право распоряжаться налогами и природными ресурсами субъектов федерации.

Взятые вместе эти изменения свидетельствуют о фундаментальном сдвиге в координации федеративных отношений в России. Региональная политика Кремля в 1990-е годы проводилась под знаком «парада суверенитетов» (Kahn, 2002). В стране царило унылое осознание того, что политические и экономические перемены настолько ослабили возможности государства, что угроза распада России стала осязаемой: в провинции Кремль лишился

т е х

¹ Пол Гуд — доцент политологии университета Оклахомы. Исследование выполнено по гранту С O - The International Research & Exchanges Board (IREX), при финансовой поддержке United ю з - Stated Department of State и The IREX Scholar Support Fund. Ни одна из этих организаций н и - не несет ответственности за взгляды, изложенные в статье. Автор выражает благодарность к о в Арчи Брауну и Джоржу Бреслауру за важные советы и замечания, которые способствовали и ре - написанию данной работы.

² Вслед за провозглашением Советскими республиками в 1988—1991 годах суверенитета, двад- с у р - цать четыре автономных региона в составе РСФСР также объявили о своем суверенитете в с о в , 1990—91 годах.

³ Как отмечает Хьюс (Hughes 2002, с. 40) «время показало, что активизация “этнического” фак- т о - тора как потенциальной причины дезинтеграции России не сыграла решающей роли, пос- р ы е - кольку несоответствие с федеральным государственным устройством и вызов целостности б ы - страны имели место лишь в двух республиках: Татарстан и Чечня».

ли необходимы для обеспечения соответствия между федеральным законом и административными указами. При Борисе Ельцине, пожертвовавшим контролем ради сохранения единства российских территорий и политической стабильности на местах, взаимодействие между центром и регионами характеризовалось тем, что некоторые назвали бы «потаканием»: взяточничеством и использованием компромата против отдельных региональных лидеров.

При Владимире Путине федерация, казавшаяся хрупкой и структурировавшаяся по типу «распыления власти» (Stepan, 2000), за короткий срок превратилась в необычайно сильное централизованное государство. Наиболее впечатляющими решениями, благодаря которым Кремлю удалось восстановить контроль и найти соратников на региональном уровне, стали: формирование семи федеральных округов (Федосов, 2002; Ortung and Reddaway, 2003; Туровский, 2003; Зубаревич, Петров, Титков, 2001), реформа Совета Федерации (Remington, 2003), и пересмотр региональных законов и конституций. В широком смысле, укрепление «властной вертикали» вылилось в усиление особых служб (в частности Администрации Президента) на всех уровнях управления. Кульминацией этой тенденции стало укрупнение субъектов федерации — сокращение численности существующих регионов посредством их слияния и укрупнения. 7 декабря 2003 года голосованием в Пермской области и Коми-Пермяцком автономном округе было одобрено объединение этих регионов и создание Пермского края, который уже имеют «Пермский прецедент».

По прошествии десяти с небольшим лет после «парада суверенитетов», единственно важным вопросом для балансирующей на краю сокращения численности регионов России оказался вопрос «кто следующий?» (Российская Газета, 26 марта, 2004). Сложившаяся ситуация стала вызовом аналитикам и политологам, основные усилия которых в 1990-е годы были направлены на изучение асимметричности федеральной структуры страны и особенностей регионального сепаратизма⁴. Работа, проводимая по исследованию процессов интеграции регионов, оказалась весьма незначительной, а изучение возможностей центра по формированию политики в регионах практически была на нуле. В ельцинскую эпоху такая тенденция являлась абсолютно оправданной, поскольку, как казалось, центральная власть смирилась с беспрепятственным ростом региональной автономии, однако, Путин сумел за короткий срок достичь централизации государства, требующей пересмотра «уроков истории» по взаимодействию между центром и регионами в переходный период. Исследование процесса укрупнения регионов пролило свет и на недооцененную политической наукой роль внутренних границ.

Предлагаемая вашему вниманию статья начинается с краткого экскурса в проблему внутренних границ, способствующего пониманию как развернувшейся в 1990-е годы дискуссии об укрупнении регионов, так и выстраивания официальной стратегии центра по активизации этого процесса. В частнос-

⁴ Литература по проблеме взаимоотношений между российскими регионами и центром слишком обширна для цитирования в данной работе. Наиболее полный обзор литературы на эту тему можно найти у Гельмана (Gelman, 2002).

ти, речь идет о роли центральных и региональных элит в процессе укрупнения, об аргументах в пользу этого процесса и источниках его политической поддержки. Затем исследуется процесс укрупнения в Пермской и Тюменской областях, а в заключении предлагается осмысление опыта постсоветской России в историческом и теоретическом контекстах.

Перспективы внутренних границ России

Границы складываются одновременно с формированием современного государства и служат вместилищем власти и социального знания. Майкл Манн (Michael Mann, 1988) писал о том, что характерной чертой современных государств, сложившихся в ходе роста государственной инфраструктуры, являются четко определенные границы⁵. Замечание Манна строится на наблюдении Макса Вебера о том, что политическая сущность правящей организации определяется той степенью, в которой «ее существование и порядок охраняются внутри данной территории посредством угрозы применения физической силы со стороны администрации» (Weber, 1978, p. 54)⁶. Мальком Андерсон (1996, p. 1) ставит проблему шире, полагая, что границы это «базовый политический институт: никакая связанная правилами экономическая, политическая и социальная жизнь в сложных сообществах не может быть организована без них».

Очевидно, что существует связь между ролью границ в современных странах, и ролью бюрократии в веберовском государстве. Подобно веберовской бюрократии границы вовлечены в создание и передачу социального знания. При оценке территориальной состоятельности страны, они определяют и формируют масштаб программ социально-экономического развития. Они также разграничивают обязательства правительства по отношению к жителям данного региона и отсутствие таковых обязательств по отношению людям, живущим по соседству, обязательства, которые принимаются и получают свое оправдание благодаря юридическим и «естественным» границам⁷. В политической сфере, они определяют акторов (электорат, население) данного региона, их отличие от тех граждан, которые находятся по другую сторону границы. Если интересы государства или его составляющих меняются в зависимости от находящихся в распоряжении ресурсов (матери-

⁵ «...расширение инфраструктуры ведет к росту территориальных границ. Главной характеристикой социального развития представляется следующее: рост мощи государственной инфраструктуры влечет увеличение территориальных границ социального взаимодействия.» (Mann, 1988, p. 28)

⁶ Вебер также ставит территорию во главу угла своего определения политической общности как «общности, социальные действия которой служат целью властной субординации жителей "территории" и управления ими... Территория должна быть всегда определяема одним и тем же образом, но она не должна быть неизменной или четко зафиксированной» (Weber, 1978, p. 901)

⁷ Кэмпбелл (Campbell 1999, pp. 36–40) определяет близость как «условие возможности отношений между людьми один на один, основание на котором никто не может избежать всеобщего требования личной ответственности. Нарушение, происходит из-за появления третьего – требования справедливости: в терминах пространства, это функционирование государственных границ снижающее ответственность перед соседом.»

альных, природных, организационных), то протяжение или формирование границ порождает эти интересы, включающие в себя заинтересованность в укреплении или развитии самих пограничных структур. По мнению Ластика (Lustick 1993, p. 41), «очертания территории государства помогают определить, какие из его притязаний законны, какие ресурсы могут быть востребованы, какие проблемы открыты для обсуждения, какие идеологические формулировки приемлемы, а также указывают на то, какие расхождения могут стать наиболее существенными, и каковы потенциальные политические союзники этого государства». В той мере, в которой границы взаимосвязаны и обговорены как равнозначные, с легальной точки зрения, предполагается, что модели политической организации могут перемещаться через границы (Ratner, 1996). В границах, таким образом, кроются вопросы об идентичности и легитимности государства.

Для стран, находящихся на центральном этапе политического и экономического переходного периода, постсоветская Россия служит живой иллюстрацией той степени, в которой легитимность *внутренних* границ накрепко связана с вопросом о мощи государства. Литература о конституционной и социально-экономической асимметрии России сфокусирована на проблеме государственной слабости, поскольку именно она является тем корнем из которого произрастают региональная автономия и сепаратизм. В то время как основное внимание в начале 1990-х было приковано к этно-националистическим движениям в федеративных республиках, возникновение региональных движений в краях и областях (не-этнических регионах) с назначенными губернаторами, выявили, что рост этно-националистической активности не был ни обходимым, ни достаточным объяснением для траектории отношений между связкой центр-регионы и федеративным развитием. Напротив, более оправданным умозаключением был бы вывод о том, что слабость государства явилась необходимым условием для институционализации региональных границ как средств организации политического взаимодействия с центром, и гарантированного допуска региональной администрации к ресурсам, что было, тем не менее, заявлено центральной властью. В пользу данного вывода свидетельствует экономический кризис, нарастающий в регионах с 1998 года. В некоторых регионах ситуация заходит так далеко, что вводится запрет на импорт в соседние регионы, а на региональных границах возводятся блок-посты.

Литература о демократизации России, описывающая, главным образом, растущее разнообразие типов региональных режимов, также считает исходным условием слабость центральной власти. Важно напомнить, однако, о различии между причинами дезинтеграции Советского Союза и процессами, под воздействием которых он распался (Brown, 2001, pp. 11–12). В квазифедеративной структуре Советского государства скрыто объяснение того, почему СССР распался на составные части по границам советских республик, но нет достаточного объяснения того, почему процесс дезинтеграции затормозился на этих границах. Не объясняет она и траекторию политического становления внутри границ региональных режимов постсоветской России. Внимательное изучение политических режимов на местах ведет к отношению к федеральному центру как к фикции, способствующей, росту

разнообразия типов политических режимов на региональном уровне. (Gel'man, 1999; Кузьмин, Мелвин и Нечаев, 2002). Некоторые регионы, где сложились слабые политические институты и власть сконцентрировалась в руках одного лидера, весьма напоминают модель «делегированной демократии» (O'Donnell, 1994; Tsygankov, 1998). Другой вектор изменений привел к более демократической ситуации, когда ни один политик не доминирует над другими, оказывая воздействие через формальные институты и используя стратегии компромисса (Гельман, Рыженков и Бри, 2000, pp. 52–55). Однако приход Путина в Кремль оказался вторым пришествием для централизованного государства, а различия между региональными режимами уменьшились как следствие пересмотра региональных законов и конституций к исходу 2002 года.

Общая тенденция литературы по проблемам демократизации России состоит в стремлении к сведению воедино двух главных тем: о недостаточной государственной мощи и недостаточной законности. Вся важность их различия открывается при попытке ответить на пару вопросов: «когда границы можно считать легитимными?», и «когда границы формируются и меняются на законном основании»? Процесс укрупнения регионов выявляет политический смысл внутренних границ России. По мере того, как укрупнение смыкает формальные границы на карте с вопросами о федеральном статусе, нормативной принадлежности, политическом титуле и региональной идентичности, складывается новое понимание той роли, которую играют границы в культивировании государственной власти.

Путь к укрупнению регионов

Начало дискуссии об объединении российских регионов, спорадически продолжающейся вплоть до сегодняшнего дня, относится к первым месяцам ельцинского правления. На заре 1990-х процесс укрупнения приобрел форму «республиканизации» областей и краев (Глигич-Золоторева, 2002, с. 94). Наиболее известным примером является попытка свердловского губернатора Эдуарда Росселя создать «Уральскую республику» (Easter, 1997), однако имели место и намерения создать Дальневосточную, Сибирскую и Южно-российскую республики. Другая тактика заключалась в требованиях присвоить более высокий статус территориям, располагающимся внутри уже существующих региональных границ. В 1993 году большинство областей и краев требовали прав и привилегий, ставящих их на один уровень с республиками, — знаменитый «ультиматум тридцати двух» (Российская Газета, 26 августа, 1993). Принятие Конституции 1993 года положило конец попыткам регулировать формальный статус региональных границ. Восемь межрегиональных экономических объединений рассматривались многими наблюдателями как возможное основание для объединения регионов или же, напротив, для распада страны (Hughes, 1994). Томский губернатор Виктор Кресс, тогда еще глава межрегионального объединения «Сибирское соглашение», в январе 1999 года выступил с предложением об укреплении межрегиональных объединений на законном основании для того, чтобы уменьшить число федеральных субъектов (Парламентская Газета, 23 августа, 2002). Принятие

в декабре 1999 года федерального закона, формально регулирующего деятельность объединений, положило конец любой такой возможности (Климанов, 2001, с. 126–127)⁸.

Если вопрос о федеральном статусе российских регионов в период с 1993 по 1999 годы практически был заморожен, то споры вокруг региональных границ не прекращались. В 1990-е годы в российских регионах прошло больше тридцати диспутов, в результате которых не было принято ни одной резолюции⁹. Частично причины разногласий лежали в историческом наследии, доставшемся России от территориального деления РСФСР. Другие же, не менее важные причины споров, следовало искать в специфике российского политического и экономического переходного периода. Поскольку территория страны приобретала рыночную ценность, именно она становилась предметом раздоров между регионами. Самым известным примером стала борьба Москвы с Московской областью за право собственности на аэропорт Шереметьево. Экономический стимул оказался решающим и для вхождения двух районов Кемеровской области в границы более богатой Свердловской области (Московский Комсомолец, 24 апреля, 2001). Вопрос о региональной принадлежности оказался самым острым на выборах местных и региональных правительств. По словам Валерия Кирпичникова, первого заместителя Министра по делам федерации, национальной и миграционной политики, произнесенным в 2001 году, «перед каждыми выборами в Санкт-Петербурге начинаются разговоры об объединении города и Ленинградской области. Как только выборы проходят, об объединении забывают» (Известия, 14 апреля, 2001). В ходе выборов мэра Балаково в Саратове, ключевой проблемой кампании оказалось вхождение в Самарскую область. В республике Карачаево-Черкесия, выборы 2000 года породили предложение превратить Черкесию в автономный округ в составе Ставропольского края (Московский Комсомолец, 24 апреля, 2001).

Таким образом, территориальное наследие Советской эпохи, вкупе с политическими и экономическими изменениями переходного периода, создали уникальную, по сравнению с развитыми федеративными государствами, ситуацию: несмотря на то, что границы федеральных объединений (государств, кантонов) обычно устанавливались до провозглашения федеративного государства и являлись его основанием, прежнее российское административно-территориальное деление, напротив, стимулировало межрегиональные территориальные споры (Хабриева, 2002, с. 110)¹⁰. Двусмысленность Российской

⁸ Примечательно, что первоначально закон предназначался для открытия возможности добровольного перевода властных полномочий и финансовых ресурсов федерального центра и регионов в межрегиональные ассоциации. Однако регионы были «категорически против» этого и, в результате, исправленный закон оказался значительно мягче в своей итоговой редакции (Золоторева и Хабриева, 2001, с. 93).

⁹ Из интервью автора статьи с Талией Хабриевой, заместителем Министра по делам федерации, национальной и миграционной политике, Москва, апрель 2001.

¹⁰ Учитывая то, в какой мере советская система налагала общую территориальную решетку на организацию политики в своих федеральных подразделениях, более подходящими для сравнения могут быть названы пост-колониальные государства в Африке или Азии, а не Европейское или Североамериканское федеративные государства (Beissinger and Young, 2002).

Конституции не только не способствовала разрешению проблемы внутренних границ России, но, в определенной степени, усугубляла эту проблему. Формально федеральный статус региона и его территориальные границы не были связаны между собой¹¹. В Конституции также не было специально обговорено никакой, отдельной от общего принципа взаимного согласия, процедуры для изменения территории или статуса субъектов федерации. В результате, территориальные границы и федеральный статус никогда не были полностью разведены. В наиболее проблемные ситуации оказывались вовлеченными по девять из десяти автономных округов России, которые, имея статус равный статусу федеральных субъектов, в то же самое время входят в состав соседних краев и областей¹². По Конституции 1993 года, автономные округа получили статус федеральных субъектов, со своими собственными губернаторами, законодательными собраниями, бюджетами и местными филиалами федеральных органов. Однако, поскольку они одновременно являлись составными частями соседних регионов, автономные округа имели право участвовать в выборах губернатора «материнских» области или края, и получали представительства различной степени в ее законодательных собраниях. Иными словами, граница между краем и областью, с одной стороны, и автономным округом, с другой, означала неравноправные отношения, в которых область не могла тягаться силой с автономным округом, но автономный округ имел право принимать решения, касающиеся области или края.

Еще более спорным было экономическое измерение отношений внутри «мини-федераций». Граница между регионами обозначала разницу в их экономическом развитии. Например, основным источником дохода в Коми-Пермяцком автономном округе были лесозаготовки. При этом весь деревообрабатывающий процесс, еще со времен Советской власти, был сконцентрирован в соседней Пермской области, которая, с приходом постсоветских рыночных отношений, оставила округ в сложном положении. По словам Андрея Климова, депутата Государственной Думы от Коми-Пермяцкого автономного округа, десятикратная разница в цене между необработанными и обработанными лесоматериалами означала, что Пермский бюджет выигрывал от увеличения налогов с годового дохода за счет автономного округа (Эксперт, 29 марта, 2004). Противоположная ситуация сложилась в Тюменской области, где экономика Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов, богатых нефтью и природным газом, опережала областную сельскохозяйственную экономику. Разделение между областями и округами приносило выгоду прежде всего компаниям Газпром, Лукойл, Сибнефть и Юкос, выступавшим против сближения регионов (Wilson, 2001, pp. 190–191).

В экономически успешных автономных округах доминируют, как правило, крупные корпорации, которые делят доходы с региональной администрацией в обмен на представительство в Государственной Думе, Совете Феде-

¹¹ В статье 66.5 говорится, что «Статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом.» Статья 67.3 говорит о том, что, «Границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия.»

¹² Только Чукотский автономный округ не имел двойного статуса.

раций, а также местных органах управления. Владимир Лысенко, заместитель председателя комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политики, писал о том, что статус автономного округа предоставляет до 500 рабочих мест в местных филиалах федеральных организаций (таких как таможня, управление по сбору налогов и т.д.) «и значительную часть этих должностей занимают родственники и ближайшие друзья руководителей субъектов» (Политбюро, февраль 17, 2003). Если бы представительство в центре означало, что федеральное правительство вынуждено достичь компромисса с региональными элитами, не приходилось бы заниматься поиском законного основания для принуждения автономных округов идти на компромисс с областями и краями. Вместо этого Конституция перекладывала решение проблем на регионы, а это, в большинстве случаев, означало, что решения проблем в ельцинскую эпоху не существовало¹³.

Перспективы укрупнения для центра и регионов

Сразу после того, как в мае 2000 года Путин сформировал федеральные округа, многие наблюдатели, исходя из неясного статуса и неопределенных властных полномочий этих образований, заговорили о появлении новых «суперрегионов», призванных вытеснить уже сложившуюся сеть регионов. Однако Администрация Президента настаивала, что процесс укрупнения регионов должен начаться «снизу», с инициативы самих регионов, и только потом идея укрупнения может быть одобрена референдумом. Нельзя сказать, что Администрация Президента не «поощряла» слияние регионов. В июле 2000 года Дмитрий Козак, бывший тогда заместителем главы Администрации Президента, поставил перед автономными округами непростую задачу, заявив, что считает «целесообразным» удовлетворить их желание об объединении с областями и краями. (Независимая Газета, 25 июля, 2000).

Президентские полпреды в федеральных округах пытались содействовать (по крайней мере не препятствовать) процессу укрупнения регионов. Предельно открыто высказывался Виктор Черкесов, полпред президента в Северо-Западном федеральном округе. Он утверждал, что к концу 2001 года, слияние регионов стало неизбежным — основной вопрос состоял не в том, объединяться или нет, а в масштабах объединения, и в том, с какой частью страны объединяться (Аргументы и Факты, 26 декабря, 2001). Черкесов заявил, что имеет смысл объединять более слабый регион-должник с регионом-донором, и выступил с предложением об объединении Архангельской области с Ненецким автономным округом, а Псковской области с Новгородской областью. Позже Черкесов рассказывал, что укрупнение регионов обсуждалось одновременно со стратегией федеральных округов по социально-экономическому развитию вплоть до 2015 года, и в результате этой дискуссии

¹³ В статье 66.3 говорится, «По представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе.» Статья 66.4 добавляет, что «Отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области.»

было выработано мнение о том, что большое число регионов служит основным препятствием на пути реализации широкомасштабных федеральных программ (Независимая Газета, 17 июня, 2002). Сменившие Черкесова на посту полпреда Валентина Матвиенко и Илья Клебанов, придерживались сходной позиции, и официально поддерживали объединение Архангельской области и Ненецкого автономного округа.

Сибирский полпред Леонид Драчевский активно занимался слиянием Иркутской области и Бурятского автономного округа. Он подчеркивал, что объединение двух сибирских регионов имеет смысл прежде всего потому, что, в определенной степени, они и так уже интегрированы (Независимая Газета, 17 июня, 2002). Как и Черкесов, Драчевский делал упор на то, что процесс укрупнения должен быть начат по границам регионов-доноров и слабых регионов. Однако сибирский полпред был крайне осторожен в вопросе официальной политики укрупнения регионов: «Проблему не следует политизировать через призму предвыборной кампании. Нужно спокойно и основательно продумать такую возможность укрупнения, которая может быть вполне логичной». (Парламентская Газета, 23 августа, 2002) В ходе последующих визитов в Иркутск, Драчевскому удалось склонить эти два региона к организации рабочих групп по укрупнению, а потом объединить эти группы в одну, под руководством своего заместителя Валерия Халанова. (Независимая Газета, 27 февраля 2003)¹⁴.

Прямо противоположные позиции заняли Приволжский полпред Сергей Кириенко, и Уральский полпред Петр Латышев. В конце 2001 года Кириенко назвал вопрос об изменении административных границ оружием политической провокации (Век, 5 ноября 2001). Позже он говорил, что дискуссия об укрупнении регионов в средствах массовой информации была «полным бредом», отрицая, что какие бы то ни было подобные проекты существовали на государственном уровне (Regnum.ru, 16 июня, 2003). Он настороженно относился к предложению провести референдум по объединению Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа (см. ниже) одновременно с выборами в Государственную Думу в декабре 2003 (Парламентская Газета, 23 сентября, 2003). Как и Драчевский, Кириенко не столько был против идеи укрупнения регионов, сколько против того, чтобы этот вопрос стал частью публичной политики (Парма Новости, 4 апреля, 2002)¹⁵. Уральский полпред Петр Латышев поддержал дебаты по укрупнению регионов. Однако, когда в 2001 году поползли слухи о том, что возможен распад Курганской области и присоединение ее «частей» к соседским регионам, Латышев ни разу не высказался по этому поводу публично в местных СМИ (*RFE/RL Russian Federation Report*, April 18, 2001; Тюменская Правда, 5 мая, 2001). Несмотря на то, что уральский полпред с 2001 по 2003 годы неоднократно заявлял о своей поддержке новых форм сотрудничества между Тюме-

¹⁴ Тем не менее, чтобы ускорить проведение референдума в 2004 году, потребовалось прямое вмешательство заместителя главы Администрации Президента Владислава Суркова (Коммерсант, 26 февраля, 2004).

¹⁵ Кириенковский Главный федеральный инспектор по Пермской области и Коми-Пермяцкому автономному округу Владимир Соломонов подчеркивал, что Волжский полпред выступал за объединение этих регионов.

нской областью и ее северными автономными округами, он однозначно отказался от этой позиции в начале 2004 года, когда враждебность проявилась вновь (Uralpolit.ru, April 26, 2004)¹⁶.

Если официальная позиция, занятая полпредами Президента в федеральных округах порой была двойственной и противоречивой, то законотворческая стратегия Кремля по мерам укрупнения регионов оказалась куда более определенной. К концу 1990-х Администрация Президента занялась разработкой федерального закона, регулирующего решения территориальных споров между федеральными субъектами. Однако этот закон встретил серьезные возражения, и его принятие было затруднено бесконечными пертурбациями в министерствах по национальной политике¹⁷. Когда в сентябре 2003 года закон наконец представили в Думе, он был отклонен в первом чтении, лишь сорок девять депутатов, проголосовали за его принятие (Strana.ru, 9 сентября, 2003). Отчасти закон провалился из-за того, что депутаты не хотели поднимать вопрос о территориальных изменениях непосредственно перед декабрьскими выборами 2003 года (Новые Известия, 10 сентября 2003). Так же можно предположить, что закон не был принят вследствие противостояния Президента и Правительства, поскольку отсутствие этого закона развязывало руки Кремлю в манипулировании внутренними границами России. По словам депутата Государственной Думы Виктора Илюхина, «если мы не будем искать решения этой проблемы, его будут искать исполнительные властные структуры, в том числе и аппарат Президента» (Demokratia.ru, 9–17 сентября, 2003).

Отметим для сравнения успешное прохождение закона, который позволил бы, при объединении регионов, создавать новый субъект федерации¹⁸. Пока закон готовился, Александр Блохин, Министр по делам федерации, национальной и миграционной политики, уверял, что этот закон нужен лишь для того, чтобы разработать процедуру, по которой субъекты федерации смогут инициировать изменения в своем статусе, а также прояснить степень

¹⁶ Латышев заявлял, что предпочитает не вмешиваться в отношения между областью и автономными округами до тех пор, пока это не является необходимостью, подчеркивая при этом, что в будущем он безусловно предпримет активные действия, если отношения между регионами будут продолжать ухудшаться.

¹⁷ Из интервью автора статьи с Талией Харбиевой, заместителем Министра по делам федерации, национальной и миграционной политики, Москва, апрель 2001. За десять лет Министерство по национальной политике реформировывалось десять раз.

¹⁸ Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. N 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта» Опубликован в Российской Газете в 20 декабря, 2001. Процедура объединения регионов подразумевает, что: заинтересованные регионы извещают Президента и представляют соответствующую документацию, касающуюся статуса общей границы и вероятных последствий для социально-экономического развития и правительственных структур; референдум по вопросу объединения проводится в каждом заинтересованном регионе; если референдумы одобряют объединение, президент выносит федеральный конституционный закон на обсуждение Государственной Думы, одобрение которой (в соответствии со Статьей 108 Конституции России) предполагает 2/3 голосов Государственной Думы и 3/4 голосов Совета Федерации. При этом данный закон позволяет также иностранным государствам и частям иностранных государств, в соответствии с международными соглашениями, становиться субъектами Российской Федерации.

участия других заинтересованных регионов. (Российская Газета, 20 января, 2001). Тем не менее, после принятия закона в конце 2001 года стало очевидным, что законодатели рассматривают его как катализатор процесса укрупнения регионов (Время *MN*, 16 апреля, 2002). Первоначально Совет Федерации отклонил закон и рекомендовал его к доработке, поскольку сенаторы были обеспокоены тем, что он может способствовать созданию новых регионов посредством вычитания, а не сложения. Сопредседатель согласительной комиссии Виталий Вишняков, высказал «Мы просто хотели упростить процедуру объединения и усложнить обратный процесс». (Время *MN*, 24 июля, 2001) Итоговая редакция закона умалчивала о том, что разделение регионов требовалось для создания новых субъектов федерации. В принципе закон не запрещал создание новых субъектов через разделение старых, но и не предлагал никакой легальной процедуры для этого¹⁹.

Принятие закона может быть объяснено как теми стимулами, которые были предложены со стороны государства региональным лидерам, так и усилением руководящей роли Кремля. Заявление, что новый закон о внутренних федеральных границах не коснется статуса регионов, являлось ничем иным как лукавством, поскольку ни один региональный лидер не стал бы рассматривать территориальные изменения как нейтральный процесс. Переход какого-либо района из одного региона в другой означает утрату ресурсов, голосов избирателей и аппарат. Он может означать также и закрытие доступа к социальным и медицинским службам для жителей региона, как результат перехода района в другой регион. Однако наиболее опасным было то обстоятельство, что успех любого района в закреплении на зеленом пастбище внутри границ более благополучного соседнего региона, мог спровоцировать ажиотаж других районов, спешащих на то же райское пастбище. Изучение данного сценария проясняет тот факт, почему конституционное требование обоюдного согласия могло стать непреодолимым барьером до тех пор, пока российские губернаторы рассматривали территориальные изменения в терминах нулевой суммы отношений.

Если вышеприведенные доводы объясняют неудачу попытки проведения первого закона, то они же проливают свет на успешное проведение второго закона. Создание нового субъекта федерации рассматривалось как результат объединения благоприятных стимулов как для экономической, так и для политической элиты регионов. Рассуждая теоретически, результат объединения должен был стать позитивным в силу объединения ресурсов и кадров²⁰. Объединение могло способствовать решению проблем, связанных с территориальными претензиями регионов, главным образом, посредством юридического их перемещения или включения в укрупненный государственный блок. В итоге, изменение районных границ могло привести к замене споров о межрегиональных границах субъектов федерации, с одной

¹⁹ Некоторые сенаторы действительно внесли предложение о возможности распада региона и объединения его частей с соседними регионами, однако это предложение было опротестовано в обеих палатах российского парламента (Независимая Газета, 5 декабря, 2001).

²⁰ По словам Шарадина, «Главное — не название субъекта, а унификация существующей номенклатуры» (Время *MN*, 16 апреля, 2002).

стороны, и федеральным и конституциональным законом, с другой, — спорами о внутри региональных процедурах, регулируемых региональными правилами и законодательствами. И все же, единственной легальной процедурой решения территориальных конфликтов для регионов оставалась процедура укрупнения. Более того, закон о создании новых субъектов федерации ставил в центр процесса укрупнения Президента, и как адресата петиций регионов к укрупнению (что, разумеется, давало ему право неформального наложения вето на этот процесс²¹), и как инициатора федерального конституционного закона в Государственной Думе. По сравнению с этим, закон о территориальных изменениях обходил Президента, замыкая этот процесс на одобрении Федерального Собрания²². В этом смысле Кремлевская законодательная стратегия в отношении территориальных реформ была связана с процессом государственной централизации и усиления «вертикали власти».

Сходная тенденция превалировала в законодательной резолюции по проблеме взаимоотношений между областями или краями, с одной стороны, и автономными округами, с другой²³. В реформах, предложенных Козаком, основное внимание было уделено распределению власти между областями, краями и автономными округами. По закону, сорок одно властное полномочие, из списка общих компетенций, предполагалось обеспечивать из собственных бюджетов регионов (то есть без дотаций из федерального бюджета). В 2005 году, когда закон вступит в силу, планировалось передать двадцать четыре властных полномочия, из этих сорока одного, от автономных округов производным от них областям и краям. После этого в компетенции автономных округов планировалось оставить такие полномочия как, например, право устанавливать размеры местных налогов, распоряжаться средствами, выделяемыми для поддержания памятников культуры; а областям и краям дать возможность управлять транспортом, образованием и программами здравоохранения внутри региона, включая и автономные округа. Оставалась возможность перераспределения всех полномочий в пользу автономных округов, однако, эта процедура могла бы быть осуществлена лишь посредством федерального закона, регулирующего отношения между областями или краями, и автономными округами. Реформы Козака были встречены в штывки экономически успешными автономными округами. Обмен мнениями по поводу предстоящих реформ состоялся в марте 2003 года, во время визита Путина в Тюменскую область. На встрече Президента с губернаторами Уральского федерального округа, губернатор Ханты-Мансийского автономного округа Александр Филипенко пожаловался Путину: «Если поднимать все свои 148 полномочий — ты субъект Федерации, поднимаешь полови-

²¹ Данная точка зрения подтверждена интервью октября-ноября 2001 автора статьи с работниками Пермской областной администрации, для которых отсутствие юридического прецедента для укрупнения регионов значило, что все участники должны ждать, пока Президент сделает шаг навстречу.

²² См.: Проект федерального закона «Об изменении административных границ субъектов Российской Федерации» № 208899-3.

²³ Федеральный закон РФ от 04.07.2003 N 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон “Об общих принципах организаций законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”».

ну – полусубъект...». В ответ Путин остроумно заметил: «Тогда нужно будет половину субъектов сократить, объединить, разделить или слить...» (Газета, 28 Мая, 2003)

Поскольку Кремль настаивал, что процесс регионального укрупнения должен быть инициирован «снизу», то многие губернаторы отчаянно жаждали добровольно подчиниться. Губернатор Новгородской области Михаил Прусак заявил в начале 2001 года, что у его региона не будет никаких проблем с объединением с Псковской областью. Таким образом Прусак, перехватив инициативу у полпреда Северо-Западного округа Черкесова, получал определенные преимущества. Прусак на этом не остановился, а пошел еще дальше, заявив, что число регионов не должно превышать пятнадцати, и что они должны подчиняться напрямую тем «генерал-губернаторам», которых назначит Президент (*RFE/RL Russian Federation Report*, 7 марта, 2001). Бывший губернатор Чукотского автономного округа (и председатель комитета Совета Федерации по делам Севера) Александр Назаров, на собрании губернаторов Дальневосточного федерального округа, заявил, что Чукотка должна быть объединена с Магаданской областью, и что этот процесс должен быть продолжен посредством слияния всех регионов, входящих в состав ДФО. (*Независимая Газета*, 6 ноября, 2002). Выступление председателя законодательного собрания Алтайского края Александра Назарчука в котором он заявил, что считает целесообразным рассмотреть возможность объединения с республикой Алтай, произвело весной 2001 настоящий фурор. Предложение Назарчука было негативно воспринято в республике (*RFE/RL Russian Federation Report*, 18 апреля, 2001; *Russian Regional Report*, 30 мая, 2001). Однако это не остановило губернатора Алтайского края Александра Сурикова от повторных постановок этой проблемы в течении следующих двух лет, вплоть до его поражения на выборах в апреле 2004. (*Politcom.ru*, 8 мая, 2003; *Strana.ru*, 29 мая, 2004; *Российская Газета*, 30 марта, 2004). Губернатор Красноярского края Александр Лебедь заявил в марте 2001 года, что Президент дал ему указание к концу апреля 2002 года подготовить план объединения края с Эвенкийским и Таймырским автономными округами. В Администрации Президента позже пояснили, что, на переговорах как с Лебедем, так и с Таймырским губернатором Александром Хлопониним, Путин просто *не исключил* возможность долгосрочного объединения регионов. (Время Новостей, 29 марта, 2002)²⁴. В апреле 2001 года губернатор Усть-Ордынского Бурятского автономного округа Валерий Малеев заявил, что выступает за объединение Иркутской области и автономного округа, но при условии, что это объединение должно состояться таким образом, чтобы люди были уверены, что национальные интересы титульного народа будут учтены. (*Независимая Газета*, 24 апреля, 2001)

Некоторые губернаторы поддержали идею укрупнения регионов лишь в той степени, в которой это было экономически целесообразно. Губернатор Ярославской области Анатолий Лисицин предложил, чтобы процесс укруп-

²⁴ Прежде Лебедь заявлял, что Администрация Президента готовила указы по сокращению числа регионов и, в частности, что указ об уничтожении автономных округов будет представлен к январю или февралю 2001 (*RFE/RL Russian Federation Report*, 3 января, 2001).

нения начался с эксперимента по объединению регионов-доноров с регионами-должниками в Северо-Западном или Центральном федеральных округах. Экономическое основание для укрупнения регионов Лисицын видел в том, что регионы-должники не слишком заинтересованы в развитии доходных составляющих своих бюджетов — чем лучше они работают, тем меньше получают (*Независимая Газета*, 24 июня, 2002). Он предложил, чтобы Костромская и Ивановская области объединились с Ярославской областью, однако это предложение вызвало такой шквал возражений, что следующим предложением Лисицына стало предложение о том, чтобы губернатор вновь образованного региона был назначен Президентом. (Итоги, 3 декабря, 2002). Другим громогласным сторонником укрупнения регионов, видевшим в этом процессе решение проблемы регионов-должников, был губернатор Кемеровской области Аман Тулеев. Он выступил с предложением оставить в покое национальные республики, а оставшиеся регионы объединить в группы по три или четыре, и присвоить им конституционный статус, равный статусу республик (*Парламентская Газета*, 23 августа, 2002; *Парламентская Газета*, 23 сентября, 2003; *Российская Газета*, 23 марта, 2004). Губернатор Иркутской области Борис Говорин подчеркивал, что разделение России на административно-территориальные округа не отвечает реалиям нынешней экономической системы. По мнению Говорина, грамотное объединение регионов должно вести к усилению экономических связей, росту внутренней торговли и конкуренции, а также способствовать обращению капитала (*Независимая Газета*, 14 марта, 2003). После того как Александр Хлопонин покинул Таймырский автономный округ и стал губернатором Красноярского края, он отошел от своей прежней позиции по укрупнению регионов. Хлопонин вышел с предложением, согласно которому федеральный центр должен определить сильные регионы, которые составят основу процесса укрупнения регионов (*Politcom.ru*, 29 декабря, 2003). Исходя из того, что никакой процесс не нуждается в такой тщательной подготовке, как процесс укрупнения регионов, он указал на тот факт, что в силу унаследованных ими границ многие регионы оказались искусственно отрезаны от производственных цепей (*Профиль*, 8 марта, 2004).

Споры об укрупнении регионов

Поскольку практически все, как региональные, так и местные руководители выступили со своими предложениями по укрупнению регионов, была развернута расширенная дискуссия о целях и механизмах процесса укрупнения. Несмотря на то, что у каждого российского политика любого уровня без усилий можно было найти цитату о нецелесообразности слишком большого числа регионов — восьмидесяти девяти, четкого представления ни о том, какое число регионов для России можно считать оптимальным, ни о том, какой статус им следует иметь, ни о том, по каким принципам новые регионы должны быть сформированы, не существовало (Глигич-Золотарева, 2002, с. 99). Сергей Миронов, председатель Совета Федерации, предлагал, сократить количество федеральных субъектов до сорока. Тулеев тоже считал наиболее оптимальным числом сорок или, максимум, пятьдесят. Как и следовало ожи-

дать, наиболее радикальные предложения последовали от Владимира Жириновского, предложившего свести число регионов к десяти или пятнадцати. (Парламентская Газета, 23 сентября, 2003)²⁵. Несмотря на то, что задача регионального укрупнения объединила политических деятелей всех цветов, существовало значительное расхождение в определении причин, стоящих за этой задачей. Для коммунистической Партии (КПРФ), укрупнение регионов означало возвращение к советским экономическо-географическим принципам, согласно которым административная единица должна быть экономической территорией со своим территориально-производственным комплексом. Единая Россия (ЕР) рассматривала укрупнение регионов прежде всего как способ повышения эффективности управления и сокращения числа регионов-должников. Для Союза Правых Сил (СПС) объединение регионов означало устранение внутренних административных и торговых барьеров, которое могло дать новый импульс к развитию бизнеса (Эксперт, 29 марта, 2004). Ультра националистическая Либерально-Демократическая Партия России (ЛДПР), видела в сокращении числа регионов знак того, что половина пути по направлению к формированию унитарной государственной системы уже пройдена. (Парламентская Газета, 23 сентября, 2003).

Вопрос о том, какие регионы следует объединять, вызвал огромное множество предложений. Некоторые эксперты высказывали обеспокоенность тем, что попытки объединить регионы, повлекут за собой вспышки этно-национального противостояния, особенно между республиками (Эксперт, 17 августа, 2001). Другие, напротив, полагали, что процесс укрупнения может служить укреплению республиканских этнократий. Так, губернатор Шаймиев заявил, что республике Татарстан ненужно объединяться с каким-либо другим регионом, однако, он не будет против, если другие регионы будут присоединены к Татарстану (Независимая Газета, 17 июня, 2002). Идея о том, что регионы-доноры должны стать краеугольными камнями в процессе объединения с более слабыми регионами, быстро завоевала популярность, став если не догмой, то образцом рационального мышления. В качестве ее обоснования звучали рассуждения о том, что решить социальные проблемы убыточных территорий будет намного проще, если эти территории присоединят к более благополучным районам. Плюс к этому, укрупнение сократит разрыв между богатыми и бедными регионами (Парламентская Газета, 1 июля 2003). В качестве дополнительного «поощрения», Министерство Финансов представило изменения в Бюджетном Кодексе, стоящие в одной связке с реформами Козака, которые предоставляли центру возможность введения внешнего финансового управления регионом в том случае, если регион не сумеет вовремя выплатить свои долги. В этом смысле финансовая несостоятельность могла служить удобным оправданием для продвижения процесса укрупнения регионов, поскольку содержала в себе угрозу того, что те губернаторы, которые откажутся подчиниться, могут столкнуться лицом к лицу с центральной администрацией. (Независимая Газета, 20 мая, 2003). По словам заместителя председателя Финансового комитета Совета Федерации

²⁵ Предвыборная программа партии Жириновского (ЛДПР) в 2003 году, обещала создание 15–20 губерний с 7–10 миллионами жителей в каждой (Фаризова, 2003).

Ильи Ломанкина-Румянцева, благодаря этим мерам удалось справиться с задачей по руководству и осмыслению процесса укрупнения, в результате чего были получены ответы на вопросы: кто? почему? с какой целью?

Помимо основной, экономической, причины укрупнения регионов, другой, официально провозглашенной необходимостью, стала оптимизация управления, прежде всего, посредством сокращения аппарата, которое, как это было заявлено, приведет к уменьшению затрат и упростит бюрократические процедуры (Профиль, 16 июня, 2003; Парламентская Газета, 1 июля, 2003). Теоретически, после присоединения слабого региона к более сильному, было бы разумно заменить две структуры одной, составленной из высококлассных управленцев и менеджеров. Однако на практике это вовсе не означало, что аппарат более сильного региона (предположительно более эффективный и профессиональный) автоматически будет эффективен при управлении более крупным региональным образованием (Независимая Газета, 17 июня, 2002). К тому же оставалась некоторая неясность по поводу того, будут ли местные олигархи и олигархи общегосударственного масштаба противостоять процессу укрупнения. С одной стороны, укрупнение регионов можно было рассматривать, как возможность для олигархов усилить и объединить свои владения (Политбюро, 17 февраля, 2003). С другой стороны, владельцы корпораций могли увидеть в укрупнении регионов угрозу сложившимся схемам регионального лоббирования и доступу к представительству в центральных структурах (Профиль, 8 марта, 2004).

Большинство наблюдателей были единодушны, что первым требованием бизнеса станет реструктуризация более слабых автономных округов посредством «комплексной реконструкции» сложносоставных регионов. Предложения Тулеева и Прусака дали импульс к дискуссии о равном статусе укрупненных регионов (включая Сахалин с Камчаткой, и Новгород с Псковом). Объединение Москвы с Московской областью, также как и Петербурга с Ленинградской областью, продолжало оставаться в тени, хотя некоторые эксперты рассматривали эти возможности с энтузиазмом, поскольку обе пары регионов уже воспринимались как достаточно успешные (Независимая Газета, 9 июня, 2003). Исследование элит Петербурга и Ленинградской области показало, что большинство были удовлетворены степенью экономической интеграции, но обеспокоены тем, что формальное политическое объединение регионов может оказать неблагоприятное воздействие на работу администрации (Дука, 2001, pp. 280–285).

При отсутствии консенсуса относительно целей укрупнения, юридическое требование проведения референдума по вопросу об укрупнении регионов выглядело менее пугающим, чем получение согласия местных руководителей (Независимая Газета, 20 февраля, 2003). Не вызывает сомнения, что укрупнение регионов представляет собой крупнейшую политическую компенсацию для губернаторов, отработывающих свой последний срок в кресле руководителей. Создание новых субъектов федерации означает появление новых административных постов, властных полномочий и сроков правления. Поэтому те губернаторы, которые находятся у власти второй, а, возможно, и третий срок, получают возможность участвовать в выборах на следующие восемь-десять лет. Благодаря последнему обстоятельству, в будущем

у них может появиться шанс переписать региональные законодательства и перераспределить баланс сил в регионе (Профиль, 8 марта, 2004). К 2007 году будет подходить к концу последний срок правления у семидесяти губернаторов — это весомое количество голосов для того, чтобы выиграть процесс укрупнения (Газета, 8 апреля, 2004). Укрупнение регионов может также дать ключ к движению вверх для губернаторов, стремящихся участвовать в политике государственного масштаба, как это было в ситуации с возвышением губернатора Пермской области Юрием Трутневым до поста Министра природных ресурсов в марте 2004 года, после успешно проведенного им референдума по укрупнению.

По логике динамики централизации, если бы количество регионов сократилось вдвое, усилился бы потенциал Кремля в управлении выборами на местах и увеличилось число лояльных губернаторов (Профиль, 16 июня, 2003). Несмотря на настойчивые заявления Администрации Президента о том, что процесс укрупнения ненужно форсировать, большинство исследователей продолжают считать, что этот процесс, если и не был навязан, то предложен был сверху. Более того, центральная и региональная пресса оказалась вовлеченной в виртуальные споры о том, какие варианты укрупнения являются наиболее легкими и подходящими. В сущности, дискуссия об укрупнении играет важную роль в обозначении приоритетов центра относительно регионов, и очерчивании круга официального признанных аргументов в пользу процесса укрупнения. Дискуссии последних лет не только выявили спектр достижимых в ходе процесса укрупнения целей, но и помогли провести грань между желаемым и выполнимым. Для региональных деятелей эта грань играет решающую роль в понимании того, когда тактика центра несет в себе действительную угрозу, а когда является простым запугиванием. Помимо этого, дискуссия дала региональным деятелям возможность быть вовлеченными в процесс укрупнения, и самим определять его условия. В то же время дискуссия научила центр просчитывать ходы и понимать эволюцию региональных стратегий сопротивления, капитуляции и компромисса.

Рассказ о Пермской и Тюменской областях

Усилия политических деятелей и оценки экспертов дали ряд «выразительных гипотез» (Lustick, 1993, с. 8) относительно процесса укрупнения регионов в сегодняшней России. Среди них наиболее значительным и распространенным является предложение по объединению регионов-должников с регионами-донорами. Интерес федерального центра, при таком объединении, состоит в увеличении экономических мощностей региона-должника посредством объединения с более сильной, более динамичной региональной экономикой. Поскольку руководство региона-должника зависимо от федеральной поддержки, оно практически бессильно перед мягким давлением Кремля.

Второй набор гипотез демонстрирует, что положительное отношение к укрупнению обратно пропорционально силе этно-национального (нерусского) самоопределения региона. Эти гипотезы наиболее ясно отражают роль «парада суверенитетов» в предсказании того, что определенные республики, вероятно, окажут сильное сопротивление объединению с другими региона-

ми, в то время как от областей и краев можно не ждать существенного противостояния укрупнению. Автономные округа – особый случай. Их население невелико и титульная нация обычно составляет незначительное большинство, не играя заметной роли в региональном руководстве. Несмотря на то, что эти группы весьма озабочены проблемой этнической ассимиляцией, у них нет достаточных ресурсов для сопротивления объединению с соседними областями и краями на основании экономической необходимости.

Третья группа гипотез строится на связи вероятности укрупнения с позицией региона в федеральной иерархии: республики в меньшей степени склонны к изменению своих границ, в то время как автономные округа – наиболее вероятные кандидаты. Москва и Петербург со своими областями оказались посредине, поскольку тут речь идет об объединении регионов с равным федеральным статусом (т.е. области с областью).

Несмотря на то, что детальное исследование всех трех групп гипотез не предусматривается рамками данной статьи, дальнейшее изложение в большей степени иллюстрирует первый блок объяснений, поскольку рассмотрение процесса укрупнения в Пермской и Тюменской областях дано именно в этой парадигме. Пермский регион стал первым регионом постсоветской России, успешно прошедшим процесс укрупнения, в то время как Тюменская область оказалась на пути укрупнения лишь к весне 2004 года. Их опыт представлен в форме повествования, за которым следует сравнительная оценка самих процессов и их перспектив, в сравнении с другими российскими регионами.

Пермь: создание прецедента?

Если исходить из экономической структуры, Пермь представляла собой «простой» вариант для укрупнения. К исходу 1990-х, Пермская область превратилась в регион-донор, в то время как Коми-Пермяцкий автономный округ (КПАО или, как говорят жители области, «Коми-округ»), стал экономическим заложником. С точки зрения этно-национальной идентификации, коренная народность составляет большинство населения автономного округа – 60.2% (Госкомстат, 1999, с. 339), а его руководство гордится собой как первой в региональной истории национальной автономией в составе Советского Союза. Тем не менее, оба этих региона рассматривались как уже интегрированные части более широкого территориального образования – Прикамья. Ряд соглашений между Пермью и КПАО был подписан еще в 1990-е годы, и оба региона проводили регулярные консультации по проблемам реализации общих проектов. Укрупнение активно обсуждалось в Пермской области. В 2000 году, эта тема стала важнейшей составляющей в предвыборной кампании областного губернатора. Несмотря на очевидную тенденцию к конфликту интересов по вопросу о приоритетах проекта укрупнения, финансирования и руководстве, местная пресса сообщала в начале 2001 года, что около 85% населения выступает за укрупнение (Местное Время (Пермь) 31 января 2001). Более того, было высказано мнение, что КПАО не потянет пермскую экономику на дно, даже если зарплаты бюджетников будут подняты до уровня зарплат в Перми, поскольку округ слишком редко заселен (Новый Компаньон (Пермь), 13 февраля, 2001).

Более сложной ситуация выглядела из коридоров региональной администрации. Губернатор Юрий Трутнев охарактеризовал основные препятствия как «большой частью технические» по своей природе, хотя проблемы были весьма широкомасштабными: неопределенность установки российского бюджета по вопросу укрупнения, отсутствие юридических прецедентов, потребность в механизме внесения поправок в Конституцию, и необходимость «объяснить людям» причины проведения процесса укрупнения²⁶. Заместитель губернатора Николай Яшин выступил с рядом заявлений о том, что область уже провела все необходимые социальные и инфраструктурные работы в округе, что лишь филиалы областных компаний являются эффективными составляющими окружной экономики, и что объединение неизбежно²⁷. Однако у окружной администрации в Кудымкаре были иные взгляды. Заместитель губернатора Виктор Рычков утверждал, что экономическая структура окружных районов не представляет большого интереса для области, поэтому «в конечном счете, то как мы живем, зависит от нас самих»²⁸. Спикер окружного собрания Иван Четин, стоя на иных позициях, доказывал, что область зависит от округа из-за древесины и продуктов питания. По мнению Четина, оба региональных законодательства, население и история этих территорий уже так переплетены, что отношения между регионами можно рассматривать как образец для подражания²⁹.

Час пробил, когда усилия Трутнева по проведению процесса укрупнения достигли федерального центра. Вместе с губернатором КПАО Геннадием Савельевым Трутнев решил в июле 2001 года аннулировать договор с Кремлем о региональном разделении властей³⁰. Свое решение Трутнев объяснял тем, что подобные договоры нарушают закрепленное в Конституции равенство федеративных субъектов, и этот договор не дает никаких особых привилегий области. Время, выбранное для данного заявления, объяснялось желанием области быть вовлеченной в процесс реформирования и перераспределения власти Администрацией Президента. (Новый Компаньон (Пермь) 17 июля 2001). В частности Трутнев связывал желание аннулировать этот договор с необходимостью внести свой вклад в работу комиссии Козака (Местное Время (Пермь) 18 июля 2001). Его усилия увенчались успехом: депутат Совета Федерации от пермской администрации Олег Чиркунов, стал членом комиссии Козака в мае 2002 года (Новый Компаньон, Пермь, 21 мая 2002).

В то время как популярность Трутнева в Кремле росла, популярность Савельева падала. После того, как региональная администрация наперекор же-

²⁶ Из интервью автора статьи с Юрием Петровичем Трутневым, губернатором Пермской области, Пермь, 9 ноября, 2001.

²⁷ Из интервью автора статьи с Николаем Арсеньевичем Яшиным, заместителем губернатора Пермской области, Пермь, 15 ноября, 2001.

²⁸ Из интервью автора статьи с Виктором Васильевичем Рычковым, заместителем главы администрации Коми-Пермяцкого автономного округа, Кудымкар, 2 ноября, 2001.

²⁹ Из интервью автора статьи с Иваном Васильевичем Четиным, председателем законодательного собрания Коми-Пермяцкого автономного округа, Кудымкар, 2 ноября, 2001.

³⁰ Договор «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Коми-Пермяцкого автономного округа», 1996.

ланию центра выбрала бизнесмена Оганеса Оганяна сенатором Совета Федерации, Владимир Соломонов, главный федеральный инспектор по Пермской области и КПАО, получил задание более тщательно заняться КПАО. В декабре 2001 года Соломонова вызвали в Москву по неотложному делу, а Савельева, тем временем, официально «уведомили», что Соломонов избран депутатом от законодательного собрания КПАО (Новый Компаньон (Пермь) 27 декабря 2001). По мнению Соломонова, «такие регионы в перспективе нужно объединять. Такое небольшое автономное образование как Коми-Пермяцкий автономный округ в принципе в государственном масштабе не играет никакой определенной роли» (Парма Новости (Кудымкар), 4 апреля 2002). В течении двух месяцев позиция Оганяна практически ничем не отличалась от мнения Соломонова: он утверждал, что «процесс слияния округа и Пермской области в принципе неизбежен» (Парма Новости (Кудымкар), 18 апреля 2002).

К началу 2002 года процесс укрупнение уже активно обсуждался. Группа специалистов из Перми приступила к серьезным переговорам с Министерством Финансов относительно финансирования КПАО после объединения с Пермью. В это время администрация КПАО развернула кампанию по дискредитации идеи объединения регионов (Новый Компаньон (Пермь) 16 апреля 2002; Парма Новости (Кудымкар), 18 апреля 2002). Савельев был недоволен тем, что Трутнев готовит объединение в Москве без обсуждения с администрацией КПАО (Пермские Новости, 26 апреля 2002). Он также сетовал, что Пермь продолжает эксплуатацию КПАО, поскольку большие компании (были названы Лукойл и завод по переработке леса в Соликамске), постоянно обещают выделить средства для развития социальной сферы, но не выполняют свое обещание (Звезда (Пермь), 23 апреля 2002).

Проводя консультации с Администрацией Президента и Правительством, Трутнев придерживался мнения, что было бы неверно обсуждать проблему публично до тех пор, пока не будет выработана «технология» объединения. Пермский губернатор подчеркивал, что «поезд интеграции сегодня движется вперед, и нам лучше занять в нем место в первом вагоне. Или в локомотиве» (Звезда, (Пермь) 30 апреля 2002). Андрей Климов, депутат Государственной Думы от КПАО, выразил согласие с Трутневым в том, что процесс объединения потребует полной согласованности и поддержки законодательных собраний и администраций обоих регионов, консультаций с Администрацией Президента, Правительством и Федеральным Собранием, а также последующего референдума по укрупнению в обоих регионах. Представить проект федерального конституционного закона в Государственную Думу Президент мог только после его успешного прохождения через референдум (Профсоюзный Курьер, Пермь, 8 мая 2002).

Проблема объединения доминировала в политической жизни КПАО вплоть до апреля 2002 года. Специальная сессия окружного собрания, на которой обсуждалось социально-экономическое развитие (и отдельно программа Савельева по развитию округа в период с 2002 по 2006 годы), быстро превратилась в составление прошения об объединении КПАО и Пермской области, адресованного Президенту Путину, Правительству и Федеральному Собранию (Парма Новости (Кудымкар) 2 мая 2002). В июне 2002 года,

Трутнев, в сопровождении Савельева, предпринял свой первый официальный визит в столицу КПАО Кудымкар, а также посетил еще пару районов (Парма Новости (Кудымкар) 6 июня 2002). Вопрос об объединении с Пермью стал ключевой темой на встречах с местными жителями (Парма Новости (Кудымкар) 14 июня 2002)³¹. В то время как официальной целью визита было подписание соглашения о реализации приоритетных направлений договора между областью и округом, очевидно, что Трутнев пытался убедить Савельева изменить отношение к объединению КПАО с Пермью. Спустя месяц к Савельеву в Кудымкар приехали Председатель Совета Федерации Сергей Миронов, Приволжский полпред Кириенко и Трутнев. Миронову, пообещавшему, что процесс укрупнения будет проходить под наблюдением федерального центра и управляться Федеральным Собранием, удалось уговорить Савельева о начале переговоров с Трутневым. Позже Савельев утверждал, что поддержка федерального центра стала ключевым моментом в его решении, поскольку реализация проекта укрупнения давала преимущества развитию экономики региона, включая строительство газопровода, железной дороги и проведение геологоразведки, «даже если округ войдет в состав области» (Парма Новости (Кудымкар) 11 июля 2002)³².

Процесс набрал силу к сентябрю 2002 года, когда оба губернатора организовали рабочие группы по объединению (Пермский обозреватель, 1 июля 2003). К февралю 2003 года законодательное собрание КПАО согласилось утвердить официальное прошение об объединении, адресованное Путину. К прошению присоединилось и Пермское законодательное собрание. Савельев и Трутнев подписали документ в Кудымкаре 17 февраля 2003 года (Парма Новости (Кудымкар) 16 января–6 февраля 2003). В марте 2003 года оба губернатора встретились с Путиным в Ново-Огарево, где (как заявил Савельев) Президент гарантировал, что работы по строительству газопровода и геологоразведке ускорятся и будут сделаны капиталовложения в строительство не только сезонных дорог, но и дорог, которыми можно пользоваться в течение всего года (Газета, 28 мая 2003).

Несмотря на решение губернатора КПАО, часть оппозиции в публичных дебатах выражала свое несогласие и обеспокоенность процессом объединения. Климов заявил, что те силы в Екатеринбурге, которые связаны с Уралмашем, выступили против объединения (Независимая Газета, 28 апреля 2003). Отделение Либеральной России в КПАО активно выступило против объединения, заявив, «Что касается глубинки, коренного населения, которое составляет более половины жителей округа, то многие из них даже не говорят по-русски, поэтому они даже не понимают, что происходит в регионе». Представите-

³¹ Жители Майнора были возмущены заявлением Савельева, о том, что у него на письменном столе было «15,000 подписей жителей округа против объединения.» В ответ прозвучало, «Видели мы эти подписные листы! Об объединении там ничего не говорилось.» Однако Савельев оказался хитрым: «Я лично эти подписи не собирал.»

³² Заместитель Пермского губернатора Николай Яшин позже отозвался об этом, заявив, что «мы понимаем, что сегодня можем получить поддержку федерального центра, в том числе — в социально-экономическом развитии Коми-округа. Те инфраструктурные проекты, которые могут существенно повлиять на экономику Коми-округа, сегодня уже политически поддерживаются федеральным центром.» (Новый Компаньон (Пермь), 18 февраля, 2003)

ли Либеральной России также заявили протест региональному правительству, которое блокировало доступ оппозиции к средствам массовой информации, и объявили, что помощник Климова якобы предлагал взятку размером в \$10,000 за то, чтобы партия перестала вмешиваться в региональную политику (Независимая Газета, 20 мая 2003). Более прагматично действовал Координационный Совет «О будущем Коми Округа» (в который входила и Либеральная Россия), требуя возможности увидеть проект указа о необходимости регионального референдума по укрупнению. В частности, эта группа стремилась установить квоту для представительства в новом региональном собрании (шесть-восемь мест из шестидесяти) и получить право вето на принятие собранием новых решений в том случае, если они пойдут вразрез с социально-экономическими интересами округа (Novosti.perm.ru, 1 июля, 2003). Заместитель губернатора области Николай Яшин поспешил объявить о согласии областной администрации рассмотреть эти требования (Novosti.perm.ru, 17 июля, 2003).

В сентябре 2003 года вопрос для обсуждения на референдуме был утвержден областным советом: «Согласны ли вы, чтобы Пермская Область и Коми-Пермяцкий автономный округ объединились в новый субъект Российской Федерации – Пермский край, в составе которого Коми-Пермяцкий автономный округ будет являться административно-территориальной единицей с особым статусом и уставом края в соответствии с законодательством Российской Федерации?» Упоминание об «особом статусе» беспокоило, прежде всего, российское Правительство. Представитель Либеральной России Иван Рыбкин во время своего визита в Кудымкар заявил, что Министр Финансов был против предоставления округу особого статуса в составе укрупненного региона (Novosti.perm.ru, 5 сентября, 2003). На самом деле документ, на который ссылался Рыбкин, был подписан Министром экономического развития и торговли, и был направлен против предоставления особого статуса на том основании, что это нарушает федеральный закон о структуре региональных правительств (Novosti.perm.ru, 12 сентября, 2003). Документ был быстро «разоблачен» и не смог существенно помешать проведению кампании по объединению регионов, однако, сам факт его появления весьма показателен, поскольку он обнажил многое из того, что скрывалось в переговорах о будущем статусе округа. Яшин заявил, что представители рабочей группы по укрупнению из КПАО предложили сделать Коми-округ муниципальной единицей в составе нового федерального субъекта. Это резервировало часть мест в новом собрании, однако, вопрос о праве вето не получил решения, поскольку в других регионах еще не было подобной юридической нормы. «Особый статус» Коми-округа мог быть записан в новом уставе, но не в Конституции России, и касался финансовых вопросов и экономики округа, а также передачи полномочий (Novosti.perm.ru, 18 сентября, 2003).

Приблизительно за два месяца до референдума центральная пресса пришла к выводу, что у противников укрупнения не хватает ни власти, ни денег, ни необходимого доступа к СМИ, чтобы остановить этот процесс (Независимая Газета, 10 октября 2003). В преддверие референдума, было официально зарегистрировано сорок девять инициативных групп в поддержку укрупнения, и только одна группа, выступавшая против (Пермский Обозреватель, 12 ноября 2003). Во многом так произошло благодаря тому, что область использова-

ла свой «административный ресурс». Однако решающим стало вмешательство политиков из центра, главным образом, Путина. Настоящий парад политических знаменитостей, включая Премьер-министра Михаила Касьянова, Министра по делам национальностей Владимира Зорина (Kgau.perm.ru, 28 октября 2003) и Спикера Государственной Думы Геннадия Селезнева (Новый Регион, 13 ноября 2003), оказал решающую поддержку укрупнению (РИА Новости, 27 августа, 2003). Владимир Путин, посетивший Кудымкар 31 октября 2003 года, в знак поддержки укрупнения, стал первым российским главой государства, который побывал в этом регионе за последние 100 лет (Независимая Газета, 30 октября, 2003; Росбалт, 3 ноября 2003). Путин заявил, что развитие региональной экономики будет идти параллельно с поддержкой языка и культуры коренных народов региона, служа доказательством успеха этого примера для других регионов, которые «формально независимы», но не в состоянии удовлетворить нужды населяющих их людей.

Вернувшись из поездки, Путин подписал указ о мерах по социально-экономическому развитию Коми-Пермяцкого автономного округа и Пермской области, содержащий детальный план федеральной поддержки региона вплоть до 2006 года. Речь в указе идет о федеральных инвестициях в размере трех миллиардов рублей (более чем 103 миллионов долларов), выделенных на следующие три года преимущественно для развития окружной инфраструктуры, но позволяющих областному бизнесу участвовать в реализации крупных проектов. Федеральные средства должны использоваться для возведения газопровода Очер-Кудымкар-Купрос, завершения строительства семидесяти километрового шоссе по маршруту Кудымкар-Сыктывкар (к границам с Республикой Коми), а также открытия в областной столице второго моста над рекой Кама. Федеральные вложения должны поступать в округ до 2009 года, после чего он сможет независимо участвовать в бюджетном процессе Пермского края (Независимая Газета, 3 ноября, 2003). Трутнев и Савельев решили вопрос о статусе округа внутри нового региона к середине ноября, объявив, что это будет объединенная муниципальная единица. Мэр муниципалитета будет выбираться одновременно с губернатором нового региона в 2005 году, а муниципальное собрание будет состоять из двадцати депутатов. После 2005 года, федеральные средства, выделенные для округа, будут распределяться через бюджет укрупненного региона (Новый Регион, 12 ноября 2003).

По итогам референдума, население обоих регионов оказало абсолютную поддержку плану укрупнения: за проголосовали 89.69% жителей в Коми-Пермяцком автономном округе и 84.89% в Пермской области. Всего в голосовании приняло участие 62.67% жителей (Российская Газета, 9 декабря, 2003). Путин незамедлительно представил Федеральный конституционный закон для создания нового региона. Этот закон был одобрен Думой в трех чтениях в течении одного дня, и утвержден Советом Федерации на той же неделе³³. По закону, Пермский край начнет официальное существо-

³³ Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 25 марта 2004 г. N 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа». Опубликован в Российской Газете, 26 марта, 2004.

вание с 1 декабря 2005 года. Законом предусмотрен переходный период для формирования руководящих структур, который должен истечь не позже 31 января 2007 года. Губернатор края будет избран 4 декабря 2005 года, а затем, после истечения срока работы областного и окружного советов в декабре 2006 года, будет сформирован и краевой совет. Региональные депутаты нынешней Государственной Думы и сенаторы Совета Федерации будут пребывать на своих местах до окончания полномочий. И, наконец, место Коми-округа в Государственной Думе будет сохранено единственным районным мандатом внутри границ округа. Одно из наиболее интересных мест в новом законе то, где говорится об ограничении действий двух региональных собраний во время переходного периода. В течении переходного периода приоритет отдается выборам краевого собрания, двум же существующим парламентам запрещается подписывать договоры или соглашения с другими субъектами федерации, заключать экономические договоры или соглашения с зарубежными странами, принимать какие бы то ни было законы (включая инициирование референдумов), касающиеся процесса создания нового края, а так же требовать отставки губернаторов или назначенных ими лиц. С другой стороны, губернаторам запрещается распускать существующие собрания.

Губернатора Пермской области Трутнева должным образом наградили за старания: 9 марта 2004 года, он стал единственным губернатором, которого Путин ввел в новое Правительство (назначив на должность Министра природных ресурсов). В соответствии с федеральным конституционным законом, по которому был создан Пермский край, не проводятся новые губернаторские выборы. Исполняющим обязанности губернатора, до избрания губернатора Пермского края в 2005 году, Путин назначил ближайшего соратника Трутнева, сенатора Совета Федерации Олега Чиркунова (Российская Газета, 26 марта, 2004).

Тюмень: укрупнение по умолчанию

Если «легкий» вариант регионального укрупнения представлен слиянием Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа, то «сложный» вариант, очевидно, представляет собой объединение Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа (ХМАО, или «Югра») и Ямало-Ненецкого автономного округа (ЯНАО, или «Ямал»). В середине 1990-х годов отношения между тремя регионами Западной Сибири были, мягко говоря, конфронтационными. На автономные округа приходилось около 90% производства российского газа и 60% производства нефти, в то время как область, расположенная на юге региона, была аграрной. Губернатор области Леонид Рокецкий вел безуспешную войну с губернаторами северных округов за контроль над обращением денежных потоков регионов. К 2000 году он, «как патриот нашего края», заговорил о том, что регион теряет последние объединяющие его элементы. Рокецкий заявил, в частности, что флаг и герб области перестали фигурировать на официальных мероприятиях в автономных округах (Тюменская Правда Сегодня, 27 апреля, 2000). Кульминацией конфликта областной администрации с округами, стало поражение

Рокецкого на выборах в январе 2001 года «кандидатом с севера» Сергеем Собяниным³⁴.

Как ожидалось, избрание Собянина, должно было бы способствовать налаживанию и упрощению отношений между тремя регионами, однако, вопреки единодушным прогнозам, новый губернатор продолжил преследовать цель Рокетского по субординации между округами и областью. Победа Собянина в губернаторских гонках была, большей частью, кредитом, поскольку северные округа обещали вложить существенные средства в экономику и инфраструктуру области. Так в середине декабря 2000 года, Ханты-Мансийск заявил, что выделит 1.5 миллиарда рублей на строительство трех новых микрорайонов (предполагалось возведение жилья, школ, торговых центров, мест отдыха, дорог, инженерной инфраструктуры), а также вложит 70 миллионов рублей прямо в городской бюджет (Тюменские Известия, 15 декабря, 2000)³⁵. Эти намерения были обусловлены планом Собянина по координации социально-экономической политики трех регионов (Тюменская Правда, 23 декабря, 2000)³⁶. Подписывая соглашение в феврале 2001 года, губернаторы северных округов пообещали вкладывать в экономику области 15 миллиардов рублей ежегодно (Тюменские Известия, 16 февраля, 2001). Взамен Собянин поклялся поддерживать политическую стабильность и не включаться в процесс укрупнения регионов, подчеркнув, что «никаких экспериментов на территории Тюменской области проводиться не будет» (Тюменская Правда, 16 февраля, 2001).

Соглашение было заключено на Совете Губернаторов. Этот Совет был основан на базе административного совета первым (назначенным) губернатором Тюменской области Юрием Шафраником в 1991 году. Первоначально Совет Губернаторов способствовал урегулированию отношений между регионами на договорной основе, однако в 1996–1997 годах он превратился в декоративное образование, поскольку сами отношения пришли в упадок (Тюменская Правда, 28 ноября, 2001; Тюменские Известия, 29 ноября, 2001). После того, как место Рокецкого занял Собянин, Совет ожил и постепенно превратился в структуру, способствующую региональному развитию. После заключения договора о социально-экономическом сотрудничестве, Совет был расширен посредством создания экономического совета и региональных координационных советов по регулированию потребительских рынков, социальной политики, транспорта, и коммуникаций³⁷. В экономической сфере Совет превратился в базу для координации региональной политики в различных областях, включая проведение общей налоговой политики и укрепления границы с Казахстаном (Сибирский Посад (Сургут) 15 мая, 2001; Тюменская Правда, 18 сентября, 2001)³⁸. Совет также стал центром неформальной

³⁴ До избрания губернатором, Собянин работал председателем Ханты-Мансийского законодательного собрания и первым заместителем полпреда в Уральском федеральном округе. На выборах он был поддержан губернаторами обоих автономных округов.

³⁵ Текст соглашения опубликован в газете *Тюменские Известия*, 19 декабря, 2000.

³⁶ Текст проекта соглашения опубликован в газете *Тюменская Правда*, 30 декабря, 2000.

³⁷ Из интервью автора статьи с Людмилой Илиничной Ивановой, управляющей делами Совета Губернаторов, Тюмень, 7 мая, 2002.

³⁸ Например, на мартовской сессии Совета в 2002 году были изучены предложения по программам борьбы со СПИДом, поддержки образования, развития рыболовства, пассажирского

политической координации. Сроки, порядок и условия проведения выборов в областную Думу в декабре 2001 года, были *сначала* установлены Советом, а затем одобрены региональными собраниями (Тюменские Известия, 23 июля, 2001)³⁹. Совет также провел форум губернаторов, на котором были согласованы и одобрены имена кандидатов для выборов в областную Думу (Тюменская Правда, 18 сентября, 2001). Более того, предложения областной Думы по реформе структуры Собрания были отложены Собяниным, заявившим, что у Совета сейчас недостаточно времени для проведения необходимого правового анализа изменений в областном законодательстве⁴⁰.

Совет Губернаторов превратился из декларативного института со скрытым потенциалом в активный форум для неформальных переговоров и политического координирования. Что касается политической сферы, можно сказать, что Совет предоставил губернаторам легальный механизм по передаче власти советам. До известной степени процесс политической и экономической «интеграции» этих трех регионов внес вклад в доминирование исполнительной ветви над региональным собранием. Если баланс между регионами был достигнут на уровне личной договоренности губернаторов, то Собянин, очевидно, зависел от своих северных патронов до тех пор, пока не подвел под себя независимую властную базу. На деле это означало, что новый областной губернатор, избранный как кандидат от автономных округов, получил контроль внутри границ области.

План Собянина по взятию в свои руки контроля в области был, строго говоря, планом по изменению внутренних границ области. Региональная администрация контролировала работу двадцати двух районов, напрямую подчиненных губернатору. В то же время, в область входило 295 муниципальных образований, мэры и собрания которых избирались независимо от администрации Собянина и, в основном, на выборах в январе 2001 года, поддержали Леонида Рокецкого. Задачей нового губернатора, таким образом, стала ликвидация «политического наследия» Рокецкого (Тюменский Курьер, 11 августа, 2001). Собянин начал со смещения глав тринадцати районных администраций (Тюменская Правда, 18 апреля, 2001)⁴¹. В то же время, жизнеспособность областной модели местного управления стала предметом интенсивной проверки со стороны регионального собрания. Накануне круглого стола по проблемам местного управления, спикер областного собрания Сергей Корепанов выступил с заявлением, что Тюменская модель не отвечает

транспорта, сохранении энергоносителей, и реконструкции Тобольска как центра культуры и туризма (*Тюменская Правда*, 26 марта, 2002).

³⁹ Следует заметить, что по федеральному закону дату выборов устанавливают региональные советы, это означает, что Совет Губернаторов создал неформальный механизм для управления, который может функционировать до тех пор, пока губернаторы объединены.

⁴⁰ В это время были предложены два проекта реформы областного законодательства. Первый предполагал двухпалатное собрание, низшая палата которого избирается только областью, а верхняя палата тремя регионами. Второй проект предлагал вдвое увеличить размер областного собрания, причем половина депутатов должна была выбираться по партийному списку (Тюменский Курьер, 26 июня, 2001).

⁴¹ Остальным, после личных встреч с Собяниным, было разрешено остаться на своих местах. Губернатор прокомментировал это следующим образом, «Главное, чтобы первые лица соответствовали тем задачам, которые перед ними ставятся.»

требованиям, предъявляемым к местному управлению в современной России. В частности он указал на то, что областная администрация не может отслеживать и верифицировать применение закона в почти трехстах муниципалитетах. Областная администрация не в состоянии даже согласовывать вопросы с одним главой муниципалитета в день, что негативно влияет на формирование регионального бюджета. Корепанов, подчеркнул, что подобные проблемы не могут возникнуть в автономных округах, где местное руководство взаимодействует на районном уровне. Корепанов даже привел в качестве доказательства преимущества отстаиваемой им модели, действия райкомов Советской эпохи (Тюменские Известия, 24 апреля, 2001).

В течении следующих двух месяцев в четырнадцати районах должны были состояться референдумы по вопросу о том, стоит ли переводить местное руководство на районный уровень. В случае успеха, выборы глав районных администраций и депутатов местных собраний стали бы проходить одновременно с выборами в областную Думу в декабре 2001 года. Новоизбранные «мэры» получили бы возможность назначать своих «полпредов» для контроля над прежними муниципальными субъектами (Тюменская Правда Сегодня, 15 июня, 2001). Во время переходного периода изменяющейся районной модели, выборы в новые районные собрания были бы организованы новыми главами районных администраций вслед за декабрьскими 2001 года выборами (Тюменская Правда, 17 октября, 2001). Пресса, ангажированная областной администрацией, развернула виртуальную кампанию в поддержку референдумов, рассказывая читателям, об экономической целесообразности перехода к районной модели, и объясняя, что содержание «армии бюрократов» на местном уровне истощает областной бюджет (Тюменская Правда Сегодня, 26 июня, 2001)⁴².

Пока областная администрация продолжала настаивать, что инициатива по объединению с муниципалитетами должна исходить «снизу», некоторые главы местных администраций выражали недовольство тем, что область оказывает давление по вопросу проведения референдумов (Тюменский Курьер, 30 июня, 2001)⁴³. Спеша с решением этого вопроса, заместитель председателя комитета областной администрации по местному самоуправлению Анатолий Малышкин, решил обойти проблему, заявив, что нынешняя система местного самоуправления подавлялась областью в лице Рокетского, и что сходное движение за уменьшение числа муниципалитетов развернуто в Курганской области (Тюменская Правда Сегодня, 10 июля, 2001). Тем временем, официальная пресса областной администрации печатала поток рекомендательных материалов в поддержку проведения референдумов в девятнадцати районах: шоу «круглый стол» в Ишиме, участники которого единодушно поддержали объединение (Тюменская Правда Сегодня, 7 июля, 2001); сходные дебаты за круглым столом в Нижнетавдинске (Тюменская

⁴² Председатель комитета по местному самоуправлению областной администрации Владимир Яковлев заявил, что муниципальные субъекты не в состоянии выполнять свои обязательства и, следовательно, должны либо передать властные полномочия районным администрациям, «либо отдельно создать такую объединенную структуру.»

⁴³ Инициаторами референдумов могут быть либо группа жителей, либо местный совет.

Правда Сегодня, 10 июля, 2001); репортаж об ужасной ситуации в Бердюжском районе, где люди устали от слабого местного руководства (Тюменская Правда Сегодня, 13 июля, 2001); передовица о собрании совета ветеранов Аромашевского района, поддержавшем приближающийся референдум (Тюменская Правда Сегодня, 14 июля, 2001), и все в этом роде. К концу августа 2001 года, референдумы по объединению местных администраций на районном уровне успешно прошли во всех районах за исключением двух. Региональная пресса критиковала «пассивность» глав местных органов в тех районных центрах, где количество голосов «за» (55%) оказалось ниже, чем по району (70%) (Тюменская Правда Сегодня, 7 августа, 2001; Тюменская Правда, 8 августа, 2001)⁴⁴. На декабрьских выборах 2001 года, все назначенные Собяниным главы районных администраций были избраны в руководство «новых» районных администраций (Тюменская Правда, 25 декабря, 2001; Тюменские Известия, 29 декабря, 2001).

Превращение Тюменского губернатора в независимого политика, опирающегося на консолидированную поддержку области, позже было усилено инициативами из центра по централизации бюджета и разделению властных полномочий между областью и автономными округами. При Рокетском область попала в зависимость от своего «царственного» положения — часть платы за полезные ископаемые в округах шла из федерального бюджета. Ситуация была спорной, Рокетский считал, что область не получает необходимых средств, в то время как округа чувствовали, что подношения начальству служат покрытию «гигантских дыр» в экономике области (Тюменские Известия, 21 сентября, 2000). Одно из первых соглашений между регионами, подписанное после избрания Собянина губернатором, было нацелено на решение проблемы согласия между областью и регионами, посредством компенсаций области прямыми инвестициями в региональную экономику и инфраструктуру.

В конце апреля 2001 года, Собянин поднял тревогу в областной Думе. Губернатор объявил, что проект федерального закона «О недрах» и вторая часть Налогового Кодекса, внесенные на обсуждение в Государственную Думу, предусматривают поступление всех средств от добычи природных ресурсов в федеральный бюджет, с уже последующим распределением этих средств между регионами. Сергей Корепанов, спикер собрания, сообщил, что при существующей системе, 60% средств остается в округах и 40% уходит в центр, причем около половины из них (18%) возвращается назад в Тюменскую область. В соответствии с планируемыми изменениями, областной бюджет может лишиться более шести миллиардов рублей (Тюменские Известия, 25 апреля 2001). Собянин лоббировал региональные интересы в течение мая и июня, добившись, по его собственным словам, обещания Путина помочь в решении вопроса (Тюменские Известия, 19 мая, 2001; Тюменские Известия, 14 июня, 2001). Решение Государственной Думы было принято после интенсивных переговоров и ряда компромиссов. Вместо потери

⁴⁴ Ярковский район планировал провести референдум по объединению с муниципалитетами в декабре 2001 года, однако главы местного руководства в Тюменском районе выступили против проведения референдума.

всех платежей и попадания в полную зависимость от федеральных выплат, область получала 5.5% средств от налогов на добычу природных ресурсов, которые поступали напрямую в областной бюджет (Тюменская Правда Сегодня, 10 июля, 2001)⁴⁵. Собянин назвал этот компромисс своей «самой большой радостью», «крупным успехом» за первый год, проведенный в кресле губернатора, в то время как своим «самым большим просчетом» он считал тот факт, что область не получила 7% (Фатеев, 2002, с. 46). Для области 5.5% означало сохранение определенной финансовой независимости от центра. (Фатеев, 2002, с. 71)⁴⁶. Это обстоятельство в дальнейшем сыграло важную роль в демонстрации единства между региональными губернаторами и собраниями. Собянин отрицал слухи о растущей пропасти между ним и губернаторами автономных округов, уверяя, что они больше не обсуждают «квартирный вопрос» — эвфемизм для сложных отношений между регионами (Фатеев, 2002, с. 46—47). Сотрудничество регионов продолжавшееся в 2002, столкнулось с попыткой Министерства Природных Ресурсов положить конец системе «двух ключей» по выдаче лицензий на добычу природных ископаемых (Strana.ru, 15 ноября, 2001; Strana.ru, 19 апреля, 2002).

Обсуждение набиравшей обороты реформы Козака изменило ситуацию к 2003 году. Первоначально областное собрание приняло решение поддержать поправки, предложенные оппонентами из автономных округов. Поправки были направлены на то, чтобы заблокировать формулу Козака, регулирующую отношения между «матрешечными» субъектами: вместо того, чтобы передавать львиную долю властных полномочий краям и областям (при отсутствии соглашения или договора), округа предлагали оставлять полноту власти за собой. Как и следовало ожидать, областная Дума поддержала округа, объяснив свое решение прагматичностью (или даже фатализмом). По словам Корепанова, не было никакого смысла по этому вопросу идти на политическую конфронтацию с автономными округами, поскольку «наше решение существенным образом не повлияет на принятие законопроекта» (Тюменские Известия, 26 февраля, 2003). Губернатор Юрги Александр Филипенко занял оборонительную позицию заявив в интервью, что уменьшение числа федеральных субъектов, вероятно, является неизбежным и необходимым, «но для начала необходимо четко обосновать этот процесс с точки зрения экономической и социальной безопасности государства. Следует определить цели и критерии слияний: что и каком количестве следует иметь территории, чтобы эффективно развивалась вся Российская Федерация.» (Тюменские Известия, 27 февраля, 2003)⁴⁷. Председатель законодательного собрания Ямала Сергей Харючи выступил с предупреждением о том, что если реформы начнут проводиться, то округ будет стремиться к полному отделению от области (Газета, 28 мая, 2003). В отличие от своих северных коллег, Собянин выступил в спокойном тоне, заявив, что лично он

⁴⁵ Что касается оставшихся налогов, 20% уходило автономным округам, и 74.5% — в федеральный бюджет.

⁴⁶ Налог на углеводород составил 59.6% областного бюджета в 2002 году.

⁴⁷ Заместитель губернатора округа Николай Добрынин (2003) подготовил юридическое и научное обоснование этой позиции.

не имеет ничего против проведения реформ Козака, и что скомпрометировать можно любой закон (Uralpolit.ru, 18 февраля, 2003).

Тем временем поползли слухи о надвигающейся угрозе ликвидации автономных округов. Областная администрация была взбудоражена попыткой Тюменского Союза Молодежи провести референдум по вопросу о том, должны ли три региона стать полностью независимыми федеральными субъектами. Молодежное движение было немедленно заподозрено в провокации со стороны северных округов (Uralpolit.ru, 26 февраля, 2003). По мнению организатора группы Алексея Деева, после реформ Козака, ситуация в области ухудшилась бы несмотря на то, были бы все три региона объединены, или стали бы полностью независимыми (Тюменские Известия, 28 февраля, 2003; Независимая Газета, 6 марта, 2003)⁴⁸. Референдум так и не состоялся, однако, шум, поднятый СМИ оказался достаточным для того, чтобы губернаторы трех регионов приняли совместное обращение, в котором опровергались слухи об уничтожении автономных округов и поддержки работы комиссии Козака, а также подчеркивалось, что статус-кво между тремя регионами не будет изменен до тех пор, пока закон остается неизменным⁴⁹.

После принятия закона во второй половине 2003 года, во взаимоотношениях между тремя регионами воцарилось напряженное молчание. В то время как округа пытались сформировать рабочие группы по выработке нового соглашения о передаче власти, администрация Тюменской области неохотно продолжала давать заверения в своей готовности к кооперации (*Russian Regional Report*, February 3, 2004). Тем временем объединение Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа привлекло публичное внимание к вопросу о том, какие регионы на очереди. Председатель Российской Счетной Палаты Сергей Степашин заявил в ноябре 2003 года, что объединение Тюменской области и ее автономных округов должно стать следующим этапом процесса укрупнения (Независимая Газета, 20 ноября, 2003). 25 ноября 2003 года законодательные собрания Пермской и Тюменской областей подписали соглашение о сотрудничестве в приоритетных сферах, включая и укрупнение регионов (Uralpolit.ru, 18 марта, 2004)⁵⁰. Сразу же после успешного референдума по укрупнению в Перми, Корепанов высказал свое сомнение по поводу применимости Пермского опыта к Тюмени. Он заметил, что процесс займет больше времени, чем в Перми, сославшись на то обстоятельство, что три региона не могут прийти к согласию даже по вопросу о целях деятельности региональной рабочей группы. В то время как автономные округа ждали комиссии фактического раздела влас-

⁴⁸ Предполагаемыми регионами были Тюменская область, Югорская область и Ямальская область. Позднее Деев в интервью автору статьи объяснял, что никто и не ожидал, что появится возможность провести референдум, преследовалась цель заострения проблемы территориального статуса региона для того, чтобы получить обратный эффект – вызвать внимание к объединению этих трех регионов. Деев предложил также, чтобы консультативная группа подготовила, по просьбе Администрации Президента, проект плана по сокращению числа федеральных субъектов. Из интервью автора статьи, Тюмень, июль 2003.

⁴⁹ «Обращение Губернаторов», 4 марта, 2003, опубликовано online at: <http://adm.tyumen.ru>.

⁵⁰ Оба спикера отметили, что сложно сравнивать ситуации в их областях из-за большого количества несовпадений (однако, продолжали сравнивать).

ти, область рассматривала итог работы комиссии как создание механизма для разделения властей (Regnum.ru, December 11, 2003).

Реформы Козака дали Тюменскому губернатору Собянину возможность переосмыслить отношения с Ханты-Мансийским губернатором Филипенко и Салехардским губернатором Нееловым. Несмотря на то, что в январе 2001 года Собянин был избран губернатором преимущественно автономными округами, к началу 2004 года он приобрел независимую силовую базу на юге области и весомую поддержку центра. После проведения реформ Козака, единственным средством предотвращения передачи основной власти от округов области, могло бы стать принятие федерального закона, регулирующего отношения между регионами, — на деле это означало бы, что областная администрация должна просто ждать получения большей власти. В ожидании вступления в силу реформ Козака в 2005 году, региональные бюрократия и корпорации были уже к началу 2004 года переориентированы на юг области⁵¹.

Во время написания этой статьи события в Тюмени стали развиваться стремительно. 24 февраля 2004 года, Собянин и Неелов выпустили общую резолюцию, касающуюся усиления интеграционных процессов между Тюменью и Ямало-Ненецким автономным округом⁵². Наряду с резолюцией губернаторы опубликовали и постановление о сроках ее реализации, заявив, что «сегодня на повестке дня стоит задача комплексной интеграции региона, не исключая, возможно, и ее административно-политических аспектов, связанных с изменением статуса субъектов Российской Федерации, составляющих Тюменскую область». Тюменский и Ямало-Ненецкий округа создали рабочую группу для разработки проекта программы интеграции, которую предполагалось представить федеральному и региональному руководствам к концу 2004 года, и пригласили к участию Ханты-Мансийский автономный округ (Uralpolit.ru, 25 февраля, 2004; Коммерсантъ, 25 февраля, 2004). Ясно было, что администрация Ханты-Мансийска осталась за бортом. Анатолий Корнеев, пресс-секретарь Филипенко, заявил, что округ не только не был приглашен к участию в подготовке документов, но и не был поставлен в известность об их разработке (Uralpolit.ru, 25 февраля, 2004). К концу марта Собянин и Неелов подписали протокол, анонсирующий принципиальное соглашение об экономическом и политическом объединении двух регионов. Губернаторы заявили, что реформы Козака будут проводиться в той форме, в которой они были утверждены. Собянин добавил, что существование трех самостоятельных бюджетов лишь создает дополнительные расходы, заключив, что «нет смысла оставлять округам полномочия и тем самым делить консолидированный бюджет» (Коммерсантъ, 24 марта, 2004).

Пресс секретарь Филипенко вновь выразил обеспокоенность Юрги: «Любое заявление нашего губернатора о защите социальных и конституционных прав жителей округа будет считаться попыткой помешать объединению братских народов Тюмени и Ямала» (Коммерсантъ, 24 марта, 2004). Ответным шагом Филипенко было предложение выделить 20 миллиардов руб-

⁵¹ Из интервью автора статьи с Сергеем Кондратьевым, Тюменский Государственный Университет, Тюмень, 16 апреля, 2004.

⁵² Тюменская Линия, 24 февраля, 2004.

лей Тюмени и Салехарду взамен на сохранение полномочий окружной власти в социальной сфере (Коммерсант, 27 марта, 2004). Спустя несколько дней, общественная группа из Ханты-Мансийска отправила Путину письмо с просьбой оставить конституционный статус региона без изменений, для того чтобы сохранить его коренных жителей (*Russian Regional Report*, 6 апреля, 2004). Александр Романов, пресс секретарь Собянина, сообщил, что это письмо не имеет отношение к общественности, а написано «чиновниками окружной администрации, которые были изначально против передачи полномочий Тюменской области» (Коммерсант-Урал, 1 апреля, 2004). Пока регионы продолжали махать кулаками на публике, оказалось, что дело за малым, что Ханты-Мансийск смог разубедить не только тюменского губернатора, но и Тюменское собрание в том, что объединение было неизбежным. Даже спикер областного собрания Корепанов, которого многие рассматривали как «человека севера» продемонстрировал смирение. На праздновании десятой годовщины областной Думы Корепанова спросили, признает ли он, что отношения между севером и югом изменились, в связи с избранием его спикером собрания. Корепанов ответил, что это *не он, а федеральный закон* поменялся, и, «как человек законопослушный, должен его исполнять, делая все возможное для того, чтобы население области в процессе реализации новых законов не только ничего не потеряло, но и стало жить лучше» (Тюменские Известия, 6 апреля, 2004).

Заключение

Исследование процессов укрупнения в Перми и Тюмени, пролило свет на ключевые расхождения в траекториях взаимоотношений между центром и регионами, начиная с 1990-х годов и до сегодняшнего дня. Самым показательным является переход от децентрализации и активизации региональных связей как институтов разграничения власти, к централизации и активизации внутри региональных связей для объединения регионов. «Парад суверенитетов» получил импульс благодаря Ельцинскому призыву к республикам взять столько суверенитета, сколько они смогут унести. Это было заявлено в разгар борьбы Ельцина и Горбачева за контроль над российскими республиками. Неожиданным следствием политики Ельцина оказалось то, что «парад суверенитетов» сместил акценты в отношении регионов к возможности улучшения своих позиций внутри новой федеративной иерархии. Региональные лидеры поняли этот процесс иначе, чем Ельцин. В то время как Ельцин поощрял движения за автономию регионов с тем, чтобы вырвать контроль над РСФСР у Горбачева, многие региональные лидеры усмотрели в провозглашении суверенитетов необходимый шаг к улучшению их позиции в новой федеративной структуре, независимо от того, кто у власти, Ельцин или Горбачев (Lynn and Novikov, 1997). При дестабилизированном центре и разрушенных коммуникациях, декларации о суверенитете оказались ничем иным, как слепой силой, сигнализирующей, что региональные предпочтения оказались на стороне децентрализованной государственной системы. Несмотря на то, что многие лидеры регионов предпочли бы вести переговоры о своем будущем статусе с центром, хаос институ-

тов власти⁵³ воспрепятствовал этому. Условиями, при которых оказался возможен «парад суверенитетов», стали двоевластие или безвластие наверху, и недостаток институциональных каналов для обсуждения федерального статуса, существовавший вплоть до подписания федеративных договоров в 1992-м году.

Рассмотрим дальше три различия между феноменами «парад суверенитетов» и «укрупнение регионов». Первое из них – желание и возможности центра регулировать процесс. Ельцин поощрял региональную суверенизацию в той мере, в которой она служила его интересам, однако, он не смог предвидеть, что этот процесс будет нелегко вернуть под контроль. Путин оказался более прагматичным и менее авантюрным политиком, нежели его предшественник. Ему потребовались гарантии того, что процесс укрупнения продвигается ровно и предсказуемо, в пользу центра. Значение «Пермского прецедента» состоит прежде всего в том, что он олицетворяет надежность взятых Кремлем обязательств по спонсированию процесса укрупнения регионов. В то время как суверенизация регионов при Ельцине сопровождалась легитимным отходом от централизованного государства и быстрым ростом количества суб-государственных режимов, укрупнение открыло путь для нового укрепления конституционального и федерального влияния в регионах, и возможности пересмотра региональных уставов и законов. В 1990-х годах региональные элиты настороженно относились к обещаниям центра о материальной поддержке, однако, ряд политических и финансовых стимулов, предложенных в ходе процесса укрупнения, создали феномен «централизации по приглашению»⁵⁴.

Второе ключевое отличие касается вопроса о временном прессинге. «Парад суверенитетов» прошел быстро, подгоняемый сепаратизмом на всех уровнях структуры Советского Союза. Борьба за власть в центре способствовала, более того, давала импульс региональным деятелям требовать большего, но при этом оставалось ощущение, что эта борьба не будет длиться бесконечно, что и определило ее краткосрочные горизонты. Давление «снизу» могло сделать децентрализацию власти необратимой, но это давление должно было быть быстрым, чтобы упредить отмену властью собственных обещаний. Сегодня лидеры регионов не лишены иллюзий по поводу целей и методов Путина, стоящих за укрупнением регионов. Некоторые из лидеров рассматривают укрупнение как средство усилить региональные и личные позиции в российской унитарной федеративной системе. Сам факт, что от российских губернаторов посыпались предложения по укрупнению, говорит о том, что вопрос об уменьшении числа регионов уже решен, и главный фактор, движущий и регулирующий этот процесс, – ведущая роль Администрации Президента. Вследствие этого, давление временных рамок, характерное для «парада суверенитетов», отсутствует в процессе укрупнения. Вероятнее всего, что Кремль планирует объединение автономных округов и их материнских областей или краев

⁵³ Тот факт, что Ельцин неверно истолковал сигналы от регионов, говорит о связи его личного восприятия, как лидера, с провалом отношений между центром и регионами.

⁵⁴ В этой связи Stepan (2000, p. 170) верно спрогнозировал, что «стимулы, поощряющие “игру в отступного” сходят на нет, а стимулы для “игры по взаимодействию” выходят на передний план.»

к концу второго срока президентства Путина в 2008 году, однако, возможно, что первоначальная стадия укрупнения затянется на десять лет.

Третье отличие между процессом региональной суверенизации и укрупнением регионов состоит в идеологическом контексте: ключевое слово для укрупнения не суверенитет, а платежеспособность. При отсутствии согласия между региональными лидерами относительно целей и смысла укрупнения, Кремль сфокусировал внимание на экономической «целесообразности» и, доказавшей свою эффективность, растущей региональной самодостаточности. В углубляющемся расколе между регионами-«донорами» и регионами-«должниками», центр поддерживает внутри-региональные отношения, предотвращая, таким образом заранее, возможные выпады регионов против себя. Центр также обесценивает этно-национальные (и, в определенной степени, конфессиональные) требования суверенитета, характерные для начала 1990-х годов. Процесс укрупнения начался с объединения национальных автономий с русскими (с этнической точки зрения) регионами. Даже если национальные республики не прямо выбраны целью укрупнения, то это несет угрозу утраты связи между территориями и этно-национальной идентичностью. Если коренные группы населения перестанут быть «титульными» нациями то, одновременно, материальные выгоды от статуса национальной автономии станут менее привлекательными (и, возможно, рискованными для карьеры) на центральном уровне.

Так с 1997 года во внутренних российских паспортах перестали указывать национальность, хотя до сих пор указывают место рождения и прописку. Если в результате укрупнения регионов роль этно-национального происхождения сойдет на нет, политические и конституционные подпорки асимметричной федеральной структуры России начнут рушиться. Защитники идеи укрупнения пытаются отказаться от этно-национальных привязок и сделать упор на более широкие территориальные связи: в Перми, это была принадлежность к Прикамью, в то время как Иркутский губернатор Борис Говорин поддержал региональные связи с Байкалом (Прибайкалье), как объединяющие русских и бурят. Во время пересмотра карельской конституции в конце 2000 года, существовала опасность того, что «Карелия» будет трансформирована в «Петрозаводский район Ленинградской области, или Мурманской области, или Архангельской области» (Карелия, 16 декабря, 2000).

Несмотря на огромную разницу между региональной суверенизацией и укрупнением, у этих процессов существует несколько общих моментов. Во-первых, оба процесса казались неизбежными в момент их начала: еще один референдум по объединению Иркутской области и Усть-Ордынским Бурятским автономным округом назначен на декабрь 2004 года, в то время как близкий к Тюменскому процессу процесс идет в Красноярском крае. Во-вторых, конвергенция интересов центра и регионов может быть лишь временной, поскольку центральная и региональная элиты имеют разные взгляды на значение укрупнения и относительно того, что поставлено на кон. Ярким примером является предложение Эдуарда Росселя об объединении Свердловской области с Курганской и Челябинской областями. Поскольку эта идея была воспринята в штыки, Россель отказался от ее авторства и даже стал отрицать, что когда-либо упоминал о ней (Uralpolit.ru, 27 апреля, 2004).

В-третьих, власть и полномочия передаются тому, кто регулирует и определяет статус внутренних границ. В этом смысле, процесс укрупнения связан как с реформой федеральных отношений, так и с реформой местной власти. В обоих случаях из укрупнения извлекают выгоду, прежде всего, исполнительные власти на высшем административном уровне — центр выигрывает от реформы региональных границ, а региональная администрация выигрывает от реформ местных границ. В ходе территориальных реформ идет перераспределение политических ресурсов между элитами, а реформа административно-территориального деления потенциально проясняет доминирование интересов центра (Тихонов, 2002, с. 15–16).

Процесс централизации на региональном и местном уровнях служит иллюстрацией нового российского федерализма. Путину удалось оживить организационное единство страны. Администрация Президента настаивает, что процесс укрупнения должен начинаться с региональных инициатив, проходить через референдумы, и не должен быть пущен на самотек, как это было сделано в отношении бывших республик. Ответственность определяется отношениями между элитами, возникая (по словам Вебера, в «административных штабах», или, по словам Путина, во «властной вертикали»), а не среди избирателей. В то же время, Администрация Президента, не просто настаивает на том, что укрупнение должно начинаться исключительно по инициативе регионов, но и следовать путем референдума. Поскольку высокие рейтинги Путина служат источником его политической автономии, популярность процесса укрупнения может послужить укреплению независимости региональных администраций от бизнеса и этно-национальных интересов. В частности, относительно интересов бизнеса можно сказать, что итоговое уничтожение регионов, строящихся по принципу матрешки, перекроет важные каналы лоббирования в центральной и региональной властях.

Успех укрупнения наводит на мысль о связи между изменением внутренних границ России и попыткой Путина построить централизованное государство. Нарастание государственной мощи влечет за собой, в первую очередь, уступчивость. Во времена Ельцина, исполнение директив центра, зачастую, достигалась посредством сочетания взяток и шантажа. Федеральные отношения функционировали под давлением президентского патронажа, что в условиях ослабленной центральной власти означало зависимость выполнения указаний Кремля, за границами регионов, от доброй воли губернатора. Путину удастся достигать согласия иными средствами. Финансовая и экономическая власть, на фоне усиления мощи государства, служат наиболее легкой формой контроля и наблюдения. Вопрос о легитимности является еще более действенной, хоть и менее заметной формой регулирования.

Вопрос о причине, по которой региональные элиты подчинились Путину, сразу же после его прихода к власти, вызывает беспокойство у политических аналитиков. Частично ответ следует искать в опыте, приобретенном региональными элитами за время правления Ельцина. Большинство регионов не выиграло от перехода к рынку, они попали в еще большую зависимость от федерального финансирования. Зачастую это служило интересам самих региональных элит, однако центр мог в любой момент перекрыть кран и отказаться платить федеральным служащим или сделать так,

чтобы у администрации регионов-«должников» были большие сложности. Элиты и регионов-«доноров», и регионов-«должников», одинаково хотели стабильности и предсказуемости в региональной политике центра. (Chirikova and Lapina, 2001) Исходя именно из этого, многие приветствовали централизацию. Кремлю удалось свалить вину за разногласия между центром и регионами на республики, которые больше других выигрывали от ассиметричности конституционной системы и избирательности в распределении благ через двусторонние договоры о разделении власти. В 1990-х годах администрации областей и краев поднимали вопрос о непропорциональном разделении национального богатства и конституционных привилегий между республиками. Республики, задающие темп регионального сепаратизма в 1990-х годах, не оказались в первых рядах региональной интеграции после 2000 года.

Итак, можно сделать вывод о том, что путинский стиль руководства предложил региональной элите стабильность и предсказуемые правила игры, которые Ельцин дать не мог. В результате, конституционное право и обязанность Кремля участвовать в региональной политике, завоевали признание на региональном уровне. Поворот вектора региональной ориентации к федеральному центру, выявил хрупкость региональной автономии в 1990-х годах. Стонер-Вайз (1999) не ошибся в определении региональной автономии как «автономии *de facto*», провозглашенной с легкостью после провала центром своих юридических обязательств перед провинцией. Обратной стороной этого обстоятельства явился тот факт, что автономия *de facto* легко рассыпалась под воздействием сильной политической воли.

Важно учитывать, что Путин во многом опирался на источники легитимации, представляющие собой наследие советского правления. Это наследие включает в себя политические стереотипы управления внутренними границами страны, послужившие примером для создания Федеральных округов в первые месяцы пребывания Путина на посту президента (Goode, 2005). Ригби (1980; 1982) описывает как при советской власти такими мерами руководствовалась «добивавшаяся выполнения задач бюрократия» в системе «рационального целеполагания». Размышляя об организации власти и легитимности в социалистических системах, Ригби писал, что такие режимы озабочены управлением, а не просто регулированием посредством применения определенных правил. Главная официальная ценность (которой в Советском случае являлся коммунизм), определяет «размытую концепцию, контурами которой выступают справедливость, порядок, демократия... ценности отличные от тех, что рассматриваются как уже существующие качества данной социально-политической системы, но при этом как те, что должны быть разработаны в будущем» (Rigby, 1980, p. 19). Разумным, в таких системах, является такое действие, которое подходит для решения задач по достижению главной цели. Власть распределяется между теми, кто координирует и контролирует действия бюрократии низшего звена. Для этого стиля характерно, что легитимностью обладают не отношения государство-общество, а отношения между командно-административными работниками, иными словами, законность превращается в функцию отношений между политическими элитами.

В постсоветской России понятия демократии, справедливости и порядка остаются такими же туманными, как и в ее идеологической предшественнице — коммунистической России. Часто можно услышать, что Администрация Президента играет ту же организационную роль, которую играла КПСС. Анализ проведенный Ригби показывает, что нынешняя ситуация является институциональным продолжением советского прошлого, которое влияет на распределение власти и статус организаций, призванных решить задачи, поставленные Президентом. Путин, создавая Федеральные округа, активизировал институциональное наследие коммунизма, для достижения согласия между региональными элитами и представительствами центра, базирующимися в регионах. Очевидно, что укрупнение регионов, воспринимаемое в сегодняшней России как необходимость (даже императив), уменьшит число регионов даже при отсутствии четкого обозначения целесообразности этого действия, без идеологии, или итоговой точки внутри этого, руководимого традиционным способом, процесса.

Политологи порой говорят, что возможность контроля над внутренними границами России служит показателем растущей силы российских политических лидеров еще с царских времен. В современной истории государственного строительства, передел внутренних границ страны имеет непосредственное отношение к мощи государства, то есть перераспределению политических и экономических ресурсов и на государственном, и на местном уровнях. Разворачивающийся процесс укрупнения регионов в России напоминает, что символический аспект политической легитимности власти имеет огромное значение, и российская политика не исключение из этого правила. Несмотря на то, что данное утверждение противоречиво, и с трудом поддается верификации с методологической точки зрения, оно дает разумный ответ на вопрос, почему малейший намек на изменение внутренних границ России провоцирует жаркие дебаты в прессе и неохотные уверения Кремля, что ничего не будет меняться по существу. Оно также предостерегает против возможности принять по ошибке политическую *воллю* к изменению внутренних границ за *видимость* проблемы. Если кампания за укрупнение регионов придет к тому, что региональные лидеры начнут воспринимать предложения Кремля как выгодные для себя, а процедуры укрупнения получат институциональное воплощение, то «парад суверенитетов» российских регионов завершится «парадом укрупнения». Но это будет принципиально иной парад, в результате которого появится иная Россия.

Укрупнение регионов. Постскрипtum

События, произошедшие со времени написания моей работы об укрупнении регионов (апрель 2004 года), полностью подтвердили ее основные положения. Процесс укрупнения стал разворачиваться неожиданно быстрыми темпами в Красноярском крае, опередившим к сегодняшнему дню Тюменскую область (где было достигнуто хрупкое перемирие между областью и автономными округами). Темп событий вызывает некоторое удивление, учитывая, что в июне 2004 года губернатор края Александр Хлопонин выступил с заявлением, что процесс укрупнения в его регионе вряд ли начнется рань-

ше лета 2005 года⁵⁵. Тогда же (в июне 2004 года) Хлопонин озвучил свои планы на встрече в Кремле. Помимо Хлопонина на встрече присутствовали губернатор Таймыра Олег Бударгин, губернатор Эвенкии Борис Золотарев, председатель краевого собрания Александр Усс, Министр экономики и развития Герман Греф, Министр финансов Алексей Кудрин, и глава Администрации Президента Дмитрий Медведев⁵⁶. К концу сентября 2004 года, три губернатора дали официально согласие провести референдум по вопросу об укрупнении своих регионов. 11 октября инициатива губернаторов была одобрена парламентами автономных округов, а 15 октября ее поддержало краевое законодательное собрание. На сегодняшний день картина выглядит следующим образом: референдум по укрупнению должен состояться 17 апреля 2005 года, а с 1 января 2007 года⁵⁷ вновь образовавшийся регион должен начать свое официальное существование. Следующим логическим шагом, по предложению Хлопонина, должно стать укрупнение муниципальных районов внутри края⁵⁸.

Как и следовало из моей статьи, согласие региональной элиты оказалось решающим фактором для запуска процесса укрупнения. А Хлопонин как нельзя лучше подошел для своей роли: он был одним из немногих губернаторов, представлявших собой политическую фигуру общероссийского масштаба, и, одновременно, находившихся на хорошем счету в Кремле⁵⁹. Кроме того, Хлопонин смог консолидировать экономическую и политическую элиту края и автономных округов, сохранив тесные связи с Норильским Никелем и своим преемником в Таймырском автономном округе, губернатором Бударгиным.

Однако ясно, что решающая роль в ускорении процесса укрупнения принадлежит Кремлю. Несмотря на то обстоятельство, что три губернатора заранее условились о равном статусе для всех матрешечных регионов⁶⁰, реформы Козака сделали из края «старшего брата» автономных округов. Сосредоточившись на вопросе о краевом бюджете, движение к укрупнению превратилось в политическую формальность: «Объединение уже состоялось, бюджет трех регионов сегодня фактически определяется Законодательным собранием края»⁶¹. Придерживаясь позиции Кремля, новоизбранный сибирский полпред Анатолий Квашнин заявил: «Объединение сегодня это не чья-то прихоть. Это необходимость, историческая закономерность»⁶². Наконец, нельзя не заметить, что политической реакцией на трагедию в Беслане стали лишь дальнейшая централизация и усиление процесса

⁵⁵ Известия, 30 июня 2004.

⁵⁶ Независимая Газета, 19 октября 2004.

⁵⁷ Сообщение в Strana.ru, 15 октября 2004.

⁵⁸ См. Его интервью в Известиях 30 сентября 2004.

⁵⁹ В сентябре 2002 года Путин вмешался в губернаторские выборы, назначив Хлопонина исполняющим обязанности губернатора, после того, как его избрание было аннулировано краевой выборной комиссией. Позже, до назначения Фрадкова, Хлопонин рассматривался в качестве возможного кандидата на пост премьер-министра.

⁶⁰ Известия, 23 сентября 2003.

⁶¹ Алексей Тарасов, «Три в одном», Эксперт, 11 октября 2004.

⁶² Российская Газета, 1 октября 2004. Квашнин заменил Леонида Драчевского на посту сибирского полпреда 8 сентября 2004.

укрупнения регионов. Последние инициативы Президента Путина — в частности, отказ от популярных губернаторских выборов — снизили цену согласия губернаторов подчиниться кремлевскому плану укрупнения. Кроме того, они усилили стимулы для губернаторов, поскольку вопрос о сроках практически перестанет существовать как только губернаторство станет на деле назначаемой должностью. Другими словами, те губернаторы, которые поддерживают кремлевский призыв к укрупнению, не станут больше проводить выборных компаний (а судьба тех, кто энергично сопротивляется усилиям Кремля по укрупнению, легко предсказуема). Более того, нет признаков того, что их власть будет ослаблена по сравнению с региональными законодательными собраниями. Тогда вовсе нет загадки в том, почему так много губернаторов публично поддерживают планы Путина.

Процесс регионального укрупнения набирает обороты и, вероятно, скоро захватит другие регионы, как минимум те, где срок полномочий губернаторов подходит к концу. Однако, как свидетельствует Красноярский пример, Кремль и региональные элиты могут и не захотеть ждать так долго.

Литература

- Anderson, Malcolm**, *Frontiers: Territory and State Formation in the Modern World*. Cambridge: Polity Press, 1996.
- Beissinger, Mark R., and Crawford Young**, «Convergence to Crisis: Pre-Independence State Legacies and Post-Independence State Breakdown in African and Eurasia», in Mark R. Beissinger and Crawford Young, eds., *Beyond State Crisis? Postcolonial African and Post-Soviet Eurasia in Comparative Perspective*, Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 2002.
- Brown, Archie**, «Transformational Leaders Compared: Mikhail Gorbachev and Boris Yeltsin», in Archie Brown and Lilia Shevtsova, eds., *Gorbachev, Yeltsin, & Putin: Political Leadership in Russia's Transition*, Washington DC: Brookings Institution, 2001.
- Campbell, David**, «The Deterritorialization of Responsibility», in David Campbell and Michael J. Shapiro, eds., *Moral Spaces: Rethinking Ethics and World Politics*, Minneapolis: University of Minneapolis Press, 1999.
- Chirikova, Alla, and Natalya Lapina**, «Political Power and Political Stability in the Russian Regions», in Archie Brown, ed. *Contemporary Russian Politics: A Reader*, Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Добрынин, Н.М.**, «Российский федерализм: проблемы и перспективы», *Государство и право*, 11:85–89, 30 ноября, 2003.
- Дука, А.В., под ред.** *Региональные элиты северо-запада России: политические и экономические ориентации*. Санкт-Петербург: Алетейя, 2001.
- Easter, Gerald M.**, «Redefining Centre-Regional Relations in the Russian Federation: Sverdlovsk Oblast'», *Europe-Asia Studies*, 49, 4:617–636, 1997.
- Фаризова, С.**, «ЛДПР — это не панель», *Коммерсантъ-Власть*, 27:32–36, 14 июля, 2003.
- Фатеев, А.**, «Сергей Собянин: Разговоры о ликвидации округов и попытках захвата власти в Тюменской области — просто домыслы», *Директор*, 2:46–48, март 2002.
- Фатеев, А.**, «Тюменская область: Слабость Севера и сила Юга», *Директор*, 1:70–71, февраль, 2002.
- Федосов, П.А., С.Д. Валентей, В.Д. Соловьев, и В.Я. Любовный**, «Перспективы российского федерализма: федеральные округа, региональные политические режимы, муниципалитеты», *Полис*, 4:159–183, 2002.

- Гельман, В., С. Рыженков, и М. Бри, под ред.,** *Россия Регионов: Трансформация политических режимов*. Москва: Весь Мир, 2000.
- Gel'man, Vladimir,** «Regime Transition, Uncertainty and Prospects for Democratisation: The Politics of Russia's Regions in a Comparative Perspective», *Europe-Asia Studies*, **51**, 6:939–956, 1999.
- Gel'man, Vladimir,** «Politics Beyond the Garden Ring: What Might We Learn from Studies of Russia's Regionalism?», in M. Kivinen and K. Pynnoniemi, eds., *Beyond the Garden Ring: Dimensions of Russian Regionalism*, Helsinki: Kikumora Publications, 2002.
- Глигич-Золотарева, М.,** «Укрупнение субъектов федерации: pro et contra», *Федерализм*, 1:93–108, 2002.
- Goode, J. Paul,** *Russia's Internal Borders: Institutions, Territory, Identity*. D. Phil. Thesis, Department of Politics, University of Oxford, Oxford, UK, 2005.
- Госкомстат,** Регионы России: *Статистический Сборник. Том 1*. Москва: Госкомстат России, 1999.
- Hughes, James,** «Regionalism in Russia: The Rise and Fall of Siberian Agreement», *Europe-Asia Studies*, **46**, 7:1133–1161, 1994.
- Hughes, James,** «Managing Secession Potential in the Russian Federation», in James Hughes and Gwendolyn Sasse, eds., *Ethnicity and Territory in the Former Soviet Union*, London: Cass, 2002.
- Kahn, Jeffrey,** *Federalism, Democratization, and the Rule of Law in Russia*. Oxford: Oxford UP, 2002.
- Хабриева, Т.Я.,** «Границы субъектов Российской Федерации и их изменение», *Юсудаство и право*, 2:109–113, 1 февраля, 2002.
- Климанов, В.,** «Региональное Сотрудничество», в Н. Петров, под ред. Регионы России в 1999 г.: *Ежегодное приложение к «Политическому альманаху России»*, Москва: Московский Центр Карнеги, 2001.
- Кузьмин, А., Н. Мелвин, и В. Нечаев,** «Региональные политические режимы в постсоветской России: Опыт типологизации», *Полис*, **12**, 3:142–155, 2002.
- Lustick, Ian S.,** *Unsettled States, Disputed Lands: Britain and Ireland, France and Algeria, Israel and the West Bank-Gaza*. Ithaca: Cornell UP, 1993.
- Lynn, Nicholas J., and Alexei V. Novikov,** «Refederalizing Russia: Debates on the Idea of Federalism in Russia», *Publius*, **27**, 2:187–204, 1997.
- Mann, Michael,** *States, War and Capitalism: Studies in Political Sociology*. Oxford: Basil Blackwell, 1988.
- O'Donnell, Guillermo,** «Delegative Democracy», *Journal of Democracy*, **5**, 1:55–69, January 1994.
- Ortung, Robert, and Peter Reddaway, eds,** *Dynamics of Russian Power: Putin's Federal-Regional Reforms*. Boulder: Rowman & Littlefield, 2003.
- Ratner, Steven R.,** «Drawing a Better Line: *Uti Possidetis* and the Borders of New States», *American Journal of International Law*, **90**, 4:590–624, 1996.
- Remington, Thomas F.,** «Majorities without Mandates: The Russian Federation Council since 2000», *Europe-Asia Studies*, **55**, 5:667–691, July 2003.
- Rigby, T. H.,** «A Conceptual Approach to Authority, Power and Policy in the Soviet Union», in T. H. Rigby, Archie Brown and Peter Reddaway, eds., *Authority, Power and Policy in the USSR: Essays dedicated to Leonard Schapiro*, London: Macmillan Press Ltd, 1980.
- Rigby, T. H.,** «Introduction: Political Legitimacy, Weber and Communist Mono-organisational Systems», in T. H. Rigby and Ferenc Feher, eds., *Political Legitimation in Communist States*, London: Macmillan, 1982.
- Stepan, Alfred,** «Russian Federalism in Comparative Perspective», *Post-Soviet Affairs*, **16**, 2:133–176, 2000.
- Stoner-Weiss, Kathryn,** «Central Weakness and Provincial Autonomy: Observations on the Devolution Process in Russia», *Post-Soviet Affairs*, **15**, 1:87–106, 1999.

- Тихонов, Д.А.**, «Проблемы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации», Вестник Московского Университета. Серия 12: *Политическая Наука*, 2:15–27, 2002.
- Tsygankov, Andrei**, «Manifestations of Delegative Democracy in Russian Local Politics: What Does It Mean for the Future of Russia?», *Communist and Post-Communist Studies*, 31, 4:329–344, 1998.
- Туровский, Р.**, «Федеральные округа: политико-географический подход в теории и на практике», *Федерализм*, 1:217–250, 2003.
- Weber, Max**, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Vol. 1. Berkeley: University of California Press, 1978.
- Weber, Max**, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Vol. 2. Berkeley: University of California Press, 1978.
- Wilson, Gary N.**, «Matryoshka Federalism» and the Case of the Khanty Mansiysk Autonomous Okrug», *Post-Soviet Affairs*, 17, 2:167–194, 2001.
- Золотарева, М.В. и Хабриева, Т.Я.** «Правовые основы изменения состава субъектов Российской Федерации», *Государство и право*, 1:91–96, 1 января, 2001.
- Зубаревич, Н., Петров Н., Титков, А.** «Федеральные округа – 2000» в Н. Петров, под ред. Регионы России в 1999 г.: Ежегодное приложение к «*Политическому альманаху России*», Москва: Московский Центр Карнеги, 2001.