

УДК 323.1

doi 10.17072/2219-3111-2025-2-185-197

EDN: BRQSV A

ASJC 1202

ГРНТИ 03.09.55



Ссылка для цитирования: Зорин В. Ю., Каменских М. С. Новая страница истории российского федерализма: Коми-Пермяцкий округ как административная единица с особым статусом в составе Пермского края (1993–2003) // Вестник Пермского университета. История. 2025. № 2(69). С. 185–197. DOI: 10.17072/2219-3111-2025-2-185-197. EDN: BRQSV A

НОВАЯ СТРАНИЦА ИСТОРИИ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА: КОМИ-ПЕРМЯЦКИЙ ОКРУГ КАК АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЕДИНИЦА С ОСОБЫМ СТАТУСОМ В СОСТАВЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ (1993–2003)¹

В. Ю. Зорин

Институт этнологии и антропологии Российской академии наук имени Н. Н. Миклухо-Маклая, 119991, Россия, Москва, Ленинский пр-т, 32а;
Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова, Россия, 119991, Москва, ул. Колмогорова, 1
v.y.zorin@mail.ru
SPIN-код: 3134-6898

М. С. Каменских

Пермский федеральный исследовательский центр Уральского отделения Российской академии наук, 614000, Россия, Пермь, ул. Ленина, 13а
mkamenskih27@gmail.com
ResearcherID: AAO-7027-2020
Scopus Author ID: 57205528007
SPIN-код: 3723-3000

Статья посвящена размышлениям о современном развитии моделей федерализма в Российской Федерации на примере Коми-Пермяцкого округа Пермского края (с 1990-х до 2005 г.). Авторы убеждены, что российская модель федерализма на постсоветском пространстве оказалась более устойчивой к политическим вызовам, чем в ряде вновь образованных государств, за счет более гибкой и многоуровневой модели федеративных отношений. В статье рассмотрены дискуссии о статусе округа в начале 1990-х гг., дана оценка роли Коми-Пермяцкого автономного округа в системе российского федерализма 1990-х гг. Рассмотрена историография вопроса. Представлен анализ ситуации в Коми-Пермяцком автономном округе в начале 2000-х гг. – старт общественных дискуссий по поводу объединения округа с Пермской областью в новый субъект РФ. Рассмотрены основные этапы принятия решения и последующей реформы, дискуссии о возможных вариантах автономии для округа в составе создаваемого Пермского края. Дана оценка деятельности политических и общественных лидеров – участников объединительного процесса 2003–2005 гг. Отмечено, что объединение в 2005 г. Коми-Пермяцкого автономного округа и Пермской области положило начало процессу последующего слияния еще пяти субъектов РФ. В заключительной части дана оценка последствиям реформы на основании собранных автором полевых исследований. Авторы приходят к выводу, что в Коми-Пермяцком округе удалось наиболее эффективно реализовать административную реформу исходя из ее первоначальных целей, поскольку власти Пермского края смогли улучшить уровень социально-экономического благосостояния населения округа, обеспечив сохранность языка и этнической культуры коми-пермяцкого народа.

Ключевые слова: автономный округ, коми-пермяки, Коми-Пермяцкий округ, национальная политика, федерализм.

Введение

Россия исторически формировалась как поликультурное и поликонфессиональное государство, что обусловило многоуровневую систему управления отдельными территориями. Сложный этнический состав, разность хозяйственных типов в рамках одного государства заложили фундамент модели российского федерализма [Аманжолова и др., 2022; Зорин, 2018]. Дискуссии об автономиях и их масштабах, статус отдельных территорий во многом определяли ход российской истории, а недооценка важности этнокультурных прав народов не раз становилась причиной политических кризисов, угрожавших территориальной целостности страны. С начала 1990-х гг. Россия с учетом значительно преобладающего русского населения могла пойти по пути унитарной модели государственного устройства. Однако выбор был сделан в пользу федерализма. Эта модель, легшая в итоге в основу устройства современной России, доказала свою эффективность и надежность, в отличие от унитаристских подходов, выбранных на постсоветском пространстве, приведших в итоге к негативным последствиям (Украина, Грузия) [Владимир Зорин: постсоветское пространство..., эл. ресурс].

В последние десятилетия в отечественной и зарубежной историографии, с опорой на ввод в научный оборот не публиковавшихся ранее источников, делаются попытки переосмысления советского опыта нациестроительства и его влияния на особенности современных федеративных отношений [Аманжолова и др., 2022; Верняев, 2017; Чеботарева, 2008]. Интерес к этой теме сегодня обусловлен как парадом юбилеев 2018–2021 гг., когда многие российские республики отметили 100-летие с момента создания, так и попытками переоценки «справедливости» принятых в 1920–1930-е гг. решений. Обсуждаются как статусы и уровни автономий определенных территорий и населяющих их народов (например, выступления жителей в Ненецком автономном округе в 2020 г.), так и объективность принадлежности определенных территорий субъектам федерации [Зорин, Каменских, 2021].

С этой точки зрения наибольший интерес в истории российской государственности XX в. представляет ситуация с автономными округами, поскольку их статус, в отличие от республик, на протяжении последних 100 лет несколько раз менялся [Каменских, 2024]. А отсутствие федерального закона, разграничивающего полномочия областей и округов в рамках «регионов-матрешек», – одна из наиболее сложных и требующих взвешенных решений проблем, стоящих перед российским федерализмом сегодня [Окунев и др. 2019, с. 174–175].

В 2025 году исполняется 100 лет с момента создания первого в истории российского государства национального округа – Коми-Пермяцкого, заложившего новый период в истории российского федерализма. После длительных дискуссий о механизмах и степени автономии советское правительство пришло к идее создания окружной системы для небольших по численности народов [Чешко, 2000]. Парадоксально, но в истории современной России Коми-Пермяцкий автономный округ (КПАО) стал стартовой площадкой последней крупной административной реформы по укрупнению исторически тяготеющих друг к другу регионов. Объединение в 2005 г. Коми-Пермяцкого автономного округа и Пермской области положило начало процессу последующего слияния еще пяти субъектов РФ, в связи с чем опыт Коми-Пермяцкого округа представляется весьма актуальным. Важно отметить и тот факт, что за прошедшие 20 лет уже существуют условия для оценки последствий объединения как с точки зрения целей реформы, так и с точки зрения населения округа. Административная реформа начала 2000-х гг., безусловно, является частью длительных процессов становления модели российского федерализма, поскольку оптимальные варианты автономии обеспечивают стабильность государственных и гражданских институтов на территориях, имеющих исторически сложившуюся этнокультурную специфику.

В историографии существуют разные оценки целесообразности реформы. Историк А. Е. Коньшин называет существующий особый статус округа «эфемерным» и оценивает последствия реформы следующим образом: «Объединение Коми-Пермяцкого автономного округа и Пермской области с исчезновением первого было чисто политической акцией и экономическая составляющая здесь изначально была второстепенной» [Коньшин, 2019, с. 513]. В целом критически оценивающее объединение финский исследователь С. Лаллукка отмечает, что

«“партия объединителей” одержала убедительную победу, а... для большинства коми-пермяков национальная государственность в форме автономного округа не была в числе главных жизненных приоритетов» [Лаллукка, 2010, с. 191–192]. Авторы исследования «Объединение субъектов РФ: за и против», проведенного через пять лет после реформы, отметили, что «суммарное воздействие объединения на качество жизни населения автономного округа, несмотря на отдельные позитивные моменты, близко к нейтральному. Нет никаких оснований полагать, что округ в целом по качеству жизни приблизится к средним для края показателям» [Артоболевский и др., 2010, с. 52]. В еще одной работе «Оценки последствий объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» учеными отмечается, что при проведении реформы «никто не учитывал пространственно-идентичностный аспект объединения, что в результате стало одной из причин негативного восприятия последствий реформы» [Окунев, Тисленко, Бибина, 2018, с. 139]. Авторы отметили «недостаточное внимание новых властей к формированию единой идентичности новой территориальной общности, успешно интегрирующей этнические компоненты автономного округа» [Там же].

Таким образом, исследователи дают неоднозначную оценку объединению, указывая на недочеты в процессе реформы, которые в итоге привели к негативному восприятию населением округа ее последствий.

Авторы данной статьи убеждены, что в Коми-Пермяцком округе удалось достичь наиболее оптимальной формы автономии, о чем свидетельствует гармоничное развитие данной территории в последние 20 лет. В рамках данной статьи планируется рассмотреть ход административной реформы 2002–2005 гг. на примере слияния Коми-Пермяцкого автономного округа и Пермского края с позиций анализа эффективности моделей российского федерализма.

Для исследования были привлечены разные источники. Среди наиболее значимых из опубликованных стоит отметить документы по истории создания Коми-Пермяцкого автономного округа и его последующего вхождения в состав Пермского края [Объединение КПАО..., эл. ресурс]. Важное значение для написания работы имели средства массовой информации: «Парма-Новости», «Коммерсант», «Независимая газета», «По ленинскому пути» и др. В отдельную группу выделены устные источники. История создания Пермского края отчасти реконструирована по воспоминаниям участников тех событий: Е. С. Сапиро, В. В. Рычкова. Большую ценность для работы представили материалы этносоциологического исследования на территории Коми-Пермяцкого округа в 2020 г. (Фокус-групповое исследование, 2020; Отчет о результатах..., 2020).

Коми-Пермяцкий автономный округ как равноправный субъект Российской Федерации

Современный этап в развитии Коми-Пермяцкого округа начался после принятия Декларации о государственном суверенитете РСФСР 1992 г., провозгласившей «необходимость существенного расширения прав автономных республик, автономных областей, автономных округов, равно как краев и областей РСФСР» (О государственном суверенитете..., эл. ресурс). На фоне противостояния альянса «демократической оппозиции» и «националистически настроенных сепаратистов» органам власти СССР [Чешко, 2010, с. 336–341] возникла идея о расширении прав национально-территориальных образований внутри РСФСР. «Государство распределяло финансовые и материальные ресурсы в зависимости от конституционного статуса территории, автономные области и округа стремились повысить его, занять более высокую ступень в иерархической лестнице административно-территориальных образований», – пишет А. Е. Коньшин [Коньшин, 2005, с. 141].

В конце 1980-х – начале 1990-х гг. в Коми-Пермяцком автономном округе не утихали различные дискуссии о статусе и будущем развитии территории. «По численности населения и по потенциалу округ вполне мог быть “повышен”, но автономная область могла находиться только в составе республики или края. Поэтому на первой стадии было желание создать автономную область, но при условии, что Пермская область будет переименована в край. Много разных вариантов обсуждалось, идея развития территории в составе Пермской области возобладала», – поделился своими воспоминаниями на интервью В. В. Рычков (ПМА. Рычков, 2021).

Через четыре месяца после принятия Декларации о государственном суверенитете РСФСР, 11 октября 1990 г., Окружной совет народных депутатов Коми-Пермяцкого автономного округа принял решение «О статусе Коми-Пермяцкого автономного округа» и «Декларацию о Коми-Пермяцкой автономной области в составе Пермской области», где были провозглашены «суверенитет Коми-Пермяцкой автономной области в составе Пермской области (края) и РСФСР», а сама декларация была объявлена «основой для разработки и принятия Закона РСФСР о Коми-Пермяцкой автономной области, заключения договора между РСФСР и Пермской областью (краем)» (Декларация..., 1990, с. 1). Однако решение о декларации было спонтанным и принималось без широкого общественного обсуждения. «Не было проведено ни одного собрания в трудовых коллективах, не были подключены средства массовой информации, т.е. решение было принято скоропалительно», – пишет об этих событиях А. Е. Коньшин [Коньшин, 2004, с. 172]. Противоречивость и непопулярность идеи нового статуса подтверждает и тот факт, что уже 18 апреля 1991 г. решение о суверенитете было отменено, а округу возвращен первоначальный статус. Причиной отказа стало прекращение финансирования и материально-технического снабжения со стороны Пермской области, к чему округ был не готов. На тот момент у его властей не было стремления выйти из состава Пермской области, речь шла о расширении автономии в ее составе. Между тем в провозглашенной независимой Российской Федерации шел процесс формирования региональных органов государственной, исполнительной и судебной властей.

В конце 1991 г. в округе прошли выборы в местные органы, победу на которых одержали представители действовавшей на тот момент политической элиты. В ноябре первым председателем Законодательного собрания КПАО был избран Иван Васильевич Четин. Представителем президента РФ в округе 5 ноября 1991 г. был назначен Вячеслав Николаевич Делидов. Исполнительная власть в субъектах РФ формировалась путем назначений. Указом президента РФ № 281 от 14.12.1991 г. главной администрации нового субъекта был назначен Николай Андреевич Полуянов, ранее занимавший должность председателя Кудымкарского райисполкома. Со 2 января 1992 г. он официально вступил в должность. В течение 1992 г. Н. А. Полуяновым были назначены главы администраций районов округа, которые, в свою очередь, назначили глав сельских советов [Коми-Пермяцкий автономный округ..., 2001, с. 23]. Таким образом, в округе были заложены основы новой российской государственности.

Дальнейшее обсуждение вариантов статуса округа утратило актуальность в связи с подписанием 31 марта 1992 г. Федерального договора о признании всех автономных округов равноправными субъектами РФ (Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации..., эл. ресурс). Согласно этому документу, автономные округа были приравнены по статусу к другим субъектам РСФСР. В результате в России появилось восемь новых субъектов РФ. Бывший министр региональной и национальной политики Российской Федерации Е. С. Сапиро так описал итоги той реформы: «Через год стало ясно: получилось не “равенство”, а “уравниловка”. Субъекты резко отличались друг от друга “богатством” (финансовыми ресурсами), численностью населения, занимаемой территорией. В одну “весовую категорию” определили, например, многомиллионную Москву с триллионным бюджетом и полностью дотационный Агинский Бурятский округ с численностью населения менее 80 тыс. человек, со столицей в виде поселка городского типа (Агинское)» (Евгений Сапиро ко дню рождения..., эл. ресурс).

Положение о статусе округов нашло отражение в тексте Конституции РФ 1993 г. Когда на всенародное голосование был вынесен проект основного закона страны, 80 % голосовавших жителей округа поддержали его принятие. Первые выборы в округе прошли в марте 1994 г., Окружной совет был переименован в Законодательное собрание, субъект получил собственное представительство в Совете Федерации. Устав Коми-Пермяцкого автономного округа, герб и флаг были приняты Законодательным собранием субъекта 19 декабря 1994 г. [Коми-Пермяцкий автономный округ..., 2001, с. 27]. В Уставе Коми-Пермяцкого округа было сказано, что государственным языком на его территории является русский, хотя и допускалась возможность использования коми-пермяцкого (Устав Коми-Пермяцкого..., эл. ресурс). В начале 1990-х гг. соб-

ственные отделения стали учреждать в округе и территориальные управления федеральных служб (прокуратура, казначейство, фонд социального страхования, регистрационная палата и др.). «Все они строили собственные офисы в Кудымкаре. В результате центр города сильно преобразился в архитектурном отношении. И по сей день такого строительного бума в Кудымкаре не было», – отметил в интервью В. В. Рычков (ПМА. Рычков, 2021).

У властей Пермской области решение о новом статусе округа не встретило противодействия. Уже 26 декабря 1992 г. было заключено соглашение между округом и областью на 5 лет. Документ регулировал систему межбюджетных отношений, порядок снабжения округа необходимыми энергоресурсами и системами социального обеспечения. «Это был один из первых двусторонних договоров в Российской Федерации. Он стал ориентиром для других субъектов», – пишет А. Е. Коньшин [Коньшин, 2005, с. 141].

Однако в экономическом и транспортном отношении округ сохранял зависимость от Пермской области. У многих федеральных ведомств и учреждений не было своих представительств на его территории. Управление внутренних дел округа, например, подчинялось УВД Пермской области в течение всего периода существования субъекта. У округа было свое Законодательное собрание, но депутаты от территории входили в состав Законодательного собрания Пермской области. Возникла масса межведомственных противоречий, которые в итоге влияли на характер отношений Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа.

Коми-Пермяцкий автономный округ в 1990-е гг.

Разрыв общих экономических связей с Пермской областью и тяжелая ситуация в целом в стране стали причиной экономического кризиса и резкого снижения уровня жизни населения. В связи с принятием решения о новом статусе округа 20 июня 1992 г. в Кудымкаре прошел Съезд народных депутатов Коми-Пермяцкого автономного округа. Заседание было сосредоточено на решении экономических проблем. В резолюции съезд рекомендовал Окружному совету и главе администрации «добиться издания указа президента РФ “О неотложных мерах по социально-экономическому развитию Коми-Пермяцкого автономного округа”» (КПОГА. Ф. 292. Оп. 1. Д. 15. Л. 2). Такой указ был подписан президентом РФ Б. Н. Ельциным 16 сентября 1992 г. Согласно документу, право на досрочный выход на пенсию и северную надбавку к заработной плате получили работники северных районов округа – Гайнского, Косинского и Кочевского. По условиям завоза продукции все районы были отнесены к районам Крайнего Севера, что дало право предпринимателям претендовать на льготные кредиты под завоз продукции. Выработавшие «северный стаж» работники получили право на переселение в места с более благоприятными климатическими условиями. Все это позволило привлечь в округ инвестиций на 400 млн руб. в ценах 1994 г. [Коми-Пермяцкий автономный округ..., 2001, с. 26]. Однако экономические проблемы не были решены. В 1994 г. окружное правительство вновь обратилось к президенту со словами: «...в настоящее время речь идет не только о сохранении имеющегося производственного потенциала, но и о сохранении народности коми-пермяков» [Лаллукка, 2010, с. 211]. Осенью 1994 г. в КПАО работала Правительственная комиссия под руководством заместителя министра финансов РФ С. А. Королева, по итогам которой ему была оказана единовременная финансовая поддержка в размере 30 млрд руб., намечены долгосрочные меры по выходу из кризиса, нашедшие отражение в «Программе социально-экономического развития Коми-Пермяцкого автономного округа на период до 2000 года» [Коми-Пермяцкий автономный округ..., 2001, с. 26].

Таким образом, дважды за четыре года Коми-Пермяцкий автономный округ был вынужден обращаться к федеральному центру за оказанием экономической поддержки. Было очевидно, что в качестве равноправного субъекта территория может существовать только при условии дотаций.

Один из авторов этой статьи, находясь в округе в рамках правительственной комиссии в конце 1990-х гг., обратил внимание на тот факт, что в столице округа – г. Кудымкаре – на тот момент не было ни одной вывески на коми-пермяцком языке, хотя по численности «титульного населения» относительно всего населения территории Коми-Пермяцкий автономный округ занимал первое место среди других округов. Как ни удивительно, но статус равноправного субъекта приводил к размыванию этнической культуры.

Во второй половине 1990-х гг. вопросы взаимоотношений и разграничения полномочий с Пермской областью еще не были окончательно урегулированы. «К 1994 году выжидательные настроения сменились разочарованием... Пермским руководителям было трудно согласиться с новой ситуацией, в которой округ представлялся им только лишним потребителем областных ресурсов», – пишет С. Лаллукка [Лаллукка, 2010, с. 213]. Окончательное разграничение полномочий между субъектами было зафиксировано только 31 мая 1996 г. в рамках визита в Пермь Б. Н. Ельцина (Президенту обещали..., 1996), когда был подписан трехсторонний договор между Российской Федерацией, Пермской областью и Коми-Пермяцким автономным округом (Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации..., эл. ресурс). По этому поводу заместитель губернатора Пермской области и президент Фонда развития федеративных отношений «Пермский край» Н. А. Яшин в 2004 г. писал: «Искусственное разделение наших субъектов не привело ни к чему хорошему. Опыт регионального развития показывает, что небольшая территория в одиночку не всегда справляется со своими проблемами» [Яшин, 2004, с. 6].

Следующий договор между Пермской областью и Коми-Пермяцким автономным округом был заключен 10 сентября 1997 г. в Кудымкаре. Документ устанавливал принцип т.н. «матрешки», когда округ, являясь самостоятельным субъектом РФ, территориально относился к Пермской области [Коми-Пермяцкий автономный округ..., 2001, с. 25].

Таким образом, начавшийся с 1992 г. период существования Коми-Пермяцкого автономного округа юридически был завершён только к маю 1996 г., но тяжелое экономическое положение, статус региона-«матрешки» и нерешенность вопросов разграничения полномочий с Пермской областью осложняли процессы самостоятельного развития территории.

Коми-Пермяцкий округ в дискуссиях о российском федерализме: начало объединительных процессов

В конце 1990-х гг. тяжелая экономическая ситуация практически во всех округах вновь актуализировала вопрос о целесообразности их существования как равноправного субъекта РФ. Пермский политик Е. С. Сапиро, занимавший с 1998 г. должность министра региональной политики РФ, так описал эту ситуацию (именно ему в правительстве С. В. Кириенко было поручено начать работу по укрупнению регионов): «Население от объединения могло выиграть за счет суммирования ресурсов области и округа при создании эффективных экономических проектов. Могло и проиграть, лишившись федеральной финансовой подпитки» (Евгений Сапиро ко дню рождения..., эл. ресурс).

Обсуждение проекта объединения началось после избрания Ю. П. Трутнева губернатором Пермской области. Создание единого субъекта из области и округа было одним из основных пунктов его предвыборной программы (Объединение КПАО и ПО..., 2005). Хотя С. Лаллукка сомневался, «инициировал ли эти действия пермских чиновников центр или они проводились по собственной инициативе губернатора Трутнева – неизвестно» [Лаллукка, 2010, с. 253]. Уже в январе 2001 г. власти Пермской области начали активную работу по сближению с Коми-Пермяцким автономным округом. В марте 2002 г. Ю. П. Трутнев дал развернутое интервью газете «Парма-Новости», в котором подчеркнул, что «есть всего четыре-пять человек, интересы которых объединение затрагивает напрямую», «округу в одиночку не решить всех своих проблем» (Ликвидация во имя процветания, 2002). На первом этапе переговоров руководство округа и местная интеллигенция высказались категорически против идеи объединения (Мнение коми-пермяка...). В апреле 2002 г. глава округа Г. П. Савельев написал президенту РФ В. В. Путину письмо с критикой губернатора Пермской области Ю. П. Трутнева, пытаясь защитить автономию коми-пермяков от «односторонних действий отдельных пермских политиков» [Лаллукка, 2010, с. 254–255]. Чуть позже против объединения выступил депутат Госдумы РФ от Республики Коми Валерий Марков (Объединение КПАО и ПО..., 2005).

К лету 2002 г. отношения между субъектами стали весьма напряженными. В июле 2002 г. Ю. П. Трутнев совместно с Г. П. Савельевым совершили выезд в п. Майкор. Территория была выбрана неслучайно. Она была населена преимущественно русским населением и вошла в со-

став округа только во второй половине XX в. Там идея объединения была наиболее популярна. После обсуждения приоритетных направлений сотрудничества между округом и областью Ю. П. Трутнев предложил Г. П. Савельеву подписать совместное обращение к Правительству России об объединении. Этот документ губернатор Пермской области привез с собой. Слова Ю. П. Трутнева были встречены аплодисментами, а его оппоненту практически не дали выступить с аргументами против (Зиновьев, 2005).

Позже, 4 июля 2002 г., состоялись визиты в округ Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С. М. Миронова и Полномочного представителя президента Российской Федерации в ПФО С. В. Кириенко. Уже тогда стороны согласовали план совместной работы. В «Предварительных предложениях Администрации Коми-Пермяцкого автономного округа Администрации Пермской области по вопросу о возможности объединения двух субъектов Федерации в новый субъект Федерации» от 19 июля 2002 г. было отмечено, что «объединение не должно оказать негативного влияния на развитие национальной коми-пермяцкой культуры, языка, сохранение и приумножение традиций коренного населения Пармы... разработать и начать реализацию широкомасштабной программы развития национальной коми-пермяцкой культуры, языка, включая вопросы преподавания языка, родной истории, культуры, их пропаганды, издания соответствующей литературы и др.» [Лаллукка, 2010, с. 258]. После этого главы субъектов выезжали в Москву для консультаций с президентом РФ В. В. Путиным.

До конца 2002 г. в округе с официальными визитами побывало еще немало политиков федерального уровня, каждый из которых поддерживал губернатора Ю. П. Трутнева и идею воссоединения Коми-Пермяцкого автономного округа и Пермской области. 17 сентября 2002 г. распоряжением Г. П. Савельева была образована рабочая группа для согласования позиций по вопросам объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа. Обсуждение концепции объединения субъектов пришлось на конец 2002 г. При всех сложностях сторонам удалось договориться о порядке формирования органов государственной власти, передаче властных полномочий, формировании совместного бюджета и др.

На следующем этапе проект должен был получить поддержку окружного Законодательного собрания, в составе которого было немало противников идеи объединения. В присутствии заместителя руководителя территориального управления администрации президента РФ О. М. Говоруна 11 февраля 2003 г. окружные депутаты на внеочередном заседании почти единогласно (только один был против) приняли договор «О согласованных действиях по образованию нового субъекта РФ путем объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» и меморандум «Об образовании нового субъекта Российской Федерации путем объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа». Оба документа были подписаны высшими должностными лицами субъектов 17 февраля 2003 г. Но скорость принятия решений и подписания основополагающих документов до основного референдума вызвала немало вопросов у депутатского корпуса [Коньшин, 2004, с. 146].

Уже 18 февраля 2003 г. руководители исполнительной и законодательной ветвей власти округа вышли к президенту РФ с «предложением о возможности создания нового субъекта Российской Федерации путем объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» (КПОГА. Ф. 292. Оп. 1. Д. 24. Л. 9–9об.). А 7 апреля 2003 г. была создана межведомственная рабочая группа по подготовке обоснования целесообразности образования нового субъекта Российской Федерации (Зиновьев, 2005). После этого процесс объединения субъектов путем создания нового региона – Пермского края – вступил в завершающую стадию.

Уже после принятия всех ключевых решений местная оппозиция пыталась рассмотреть альтернативные варианты. Своеобразным рупором противников объединения стала газета «Пермский край», первый номер которой вышел 18 февраля 2003 г. Позже к критике объединения присоединился созданный общественными активистами Анной Власовой и экс-спикером Законодательного собрания округа И. В. Четиным Координационный совет по будущности округа [Лаллукка, 2010, с. 263–264]. В поддержку оппозиции и идеи сохранения округа как субъекта официально выступала председатель Киевского общества культуры группы финно-пермских народов Украины Надежда Ефимищ (КПОГА. Ф. 292. Оп. 1. Д. 24. Л. 1), публичное

обращение с протестом выпустило Общественное движение «Коми войтыр» (Общественное движение коми народа..., 2002). В конце марта 2003 г. оппозиция начала сбор средств на проведение «альтернативного» референдума по вопросам объединения округа и Пермской области. Эту инициативу Законодательное собрание Коми-Пермяцкого автономного округа отвергло. В феврале 2003 г. сторонники оппозиции собрали конференцию «О работе по сохранению коми-пермяцкого языка и культуры в рамках реализации решений съездов коми народа». По итогам работы было подписано обращение к жителям области и округа, где было провозглашено, что «любое решение по изменению существующего статуса округа будет шагом назад» (КПОГА. Ф. 292. Оп. 1. Д. 24. Л. 16).

Однако усилия оппозиции на фоне поддержки органов власти всех уровней и ожиданий местного населения были безрезультатны, идея повышения уровня жизни и сохранения статуса особой территории в составе Пермского края была более популярной. Вторая половина 2003 г. уже полностью была посвящена подготовке грядущего объединения. С середины сентября 2003 г. в Перми миллионным тиражом стала выходить газета «Пермский край», призванная провести массовую информационно-агитационную кампанию в период до референдума. В июле 2003 г. В Интернете появился ресурс www.krai.perm.ru, посвященный объединению Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа, на котором должны были размещаться все материалы о процессе объединения [Лалукка, 2010, с. 278–279].

Итогом федеральной кампании стала рабочая поездка президента РФ В. В. Путина в Пермскую область и Коми-Пермяцкий автономный округ 31 октября 2003 г. В результате был подписан президентский Указ «О мерах по социально-экономическому развитию Коми-Пермяцкого автономного округа и Пермской области» (О мерах по социально-экономическому развитию..., эл. ресурс), который предусматривал целый пакет мероприятий по поддержке субъекта в первый период его существования, реализацию крупных инфраструктурных проектов.

7 декабря 2003 г. в Пермской области и КПАО были проведены референдумы по вопросу «Согласны ли Вы, чтобы Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ объединились в новый субъект Российской Федерации – Пермский край, в составе которого Коми-Пермяцкий округ будет являться административно-территориальной единицей с особым статусом, определяемым Уставом края в соответствии с законодательством Российской Федерации?». В округе за объединение проголосовало 89,76 %, в Пермской области – 83,81 % (Зиновьев, 2005). 19 февраля 2004 г. президент РФ внес на рассмотрение в Государственную Думу проект Федерального конституционного закона «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа». После этого 16–18 марта 2004 г. органы законодательной власти Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа официально рассмотрели проект закона об образовании нового субъекта федерации, а 19 марта 2004 г. Государственная Дума в трех чтениях приняла Федеральный конституционный закон «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа». С 26 марта 2004 г. Федеральный конституционный закон «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» официально был опубликован в «Российской газете» и вступил в силу (Об образовании в составе Российской Федерации..., эл. ресурс). Округ вошел в состав Пермского края как административно-территориальная единица с единой территорией и особым статусом. В статье 42 Устава Пермского края указано, что исполнительные органы государственной власти края «обязаны обеспечить условия для сохранения и развития языка, духовной культуры и иных этнических составляющих этнической самобытности коми-пермяцкого народа» (Устав Пермского края..., эл. ресурс).

Официальной датой образования Пермского края было объявлено 1 декабря 2005 г., в этот же день состоялась инаугурация губернатора Пермского края О. А. Чиркунова (Олег Чиркунов официально..., 2005).

Результаты референдума не только итог слаженной работы команды Ю. П. Трутнева и федеральной поддержки. Безусловно, многие жители в начале 2000-х гг. уже разочаровались в идее самостоятельного существования округа как равноправного субъекта РФ, поскольку приобретенный статус ассоциировался у них с резким ухудшением благосостояния. Многие связывали вхождение в состав Пермского края с перспективами инвестиций, созданием новых рабочих мест, поднятием уровня жизни в округе до показателей области. В проведенном научным коллективом сектора этнологических исследований отдела истории, археологии и этнографии Пермского федерального исследовательского центра Уральского отделения РАН совместно с Пермским государственным национальным исследовательским университетом в этносоциологическом исследовании ноября 2020 г. отдельный блок вопросов касался рефлексии по поводу объединения. Опрос показал, что тематика объединения постепенно выходит из общественного дискурса. Так, дату официального создания Пермского края вспомнили только 13 % респондентов. По итогам массового опроса большинство участников анкетирования (86 %) согласились, что Коми-Пермяцкому округу нужен особый статус в составе Пермского края, так как он обладает этнической уникальностью, а 9 % опрошенных не нашли необходимости в этом по причине того, что они жители Пермского края. Еще 90 % уверены, что Коми-Пермяцкий округ должен сохранить особый статус в составе Пермского края, и только 10 % хотели бы вернуть округу автономию (Отчет о результатах..., 2020).

Заключение

В результате административно-территориальной реформы 2003 г. Коми-Пермяцкий округ в статусе территории с особым статусом вошел в состав Пермского края. Это была первая реформа такого формата в современной России. До 2012 г. еще пять округов были включены в состав новых субъектов. В каждом отдельном случае территории получали разный статус от практически полной автономии (автономные округа Тюменской области) до муниципального района (Красноярский край). В ряде случаев объединение приводило к ухудшению социально-экономического благосостояния (Забайкальский край) и даже политическим протестам (Сахалинская область). В ситуации с Коми-Пермяцким округом критики справедливо указывают на то, что попытка оказаться первым в процессе интеграции не дала нужного результата, поскольку в последующем упраздняемые регионы стали добиваться больше прав, чем те округа, которые пошли на объединение первыми (Мнение «коми-пермяка»..., 2015). С другой стороны, нельзя отрицать и тот факт, что решение о создании Пермского края привело в регион немало инвестиций. Бюджетная поддержка общественных проектов по сохранению и развитию коми-пермяцкой культуры выросла в разы в рамках реализуемых государственных целевых программ [Каменских, 2021, с. 151–174].

Сегодня, через 20 лет после реформы, можно отметить, что из всех упраздненных округов наибольшего эффекта с точки зрения целей реформы удалось добиться в двух территориях – Агинском Бурятском автономном округе Забайкальского края и Коми-Пермяцком автономном округе Пермского края, где именно особый статус территории и выравнивание бюджетной поддержки позволили создать условия для повышения благосостояния граждан параллельно с сохранением этнической культуры и языка. После реформы 2005 г. уже во второй раз за время своего существования стал пилотным проектом, создавшим модель развития для других территорий, открыв очередную страницу истории российского федерализма, что подтверждает уникальность этой территории для российского государства.

Примечания

¹ При поддержке гранта РНФ № 25-18-00467 «Этничность и стратегии этнических сообществ в национальной политике Урала в XX-XXI вв.»

Список источников

Коми-Пермяцкий окружной государственный архив (КПОГА). Ф. 292. Оп. 1. Д. 15. Л. 2; Д. 24. Л. 1.

Владимир Зорин: постсоветское пространство: федерализм против унитаризма [Электронный ресурс] // ИА Regnum. URL: <https://regnum.ru/article/1563335?ysclid=m7q154o7zv59115926> (дата обращения: 20.08.2024).

Декларация о Коми-Пермяцкой автономной области в составе Пермской области // По Ленинскому пути. 1990. 17 октября.

Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Пермской области и органами государственной власти Коми-Пермяцкого автономного округа [Электронный ресурс] // Консорциум Кодекс. URL: <https://docs.cntd.ru/document/9027434> (дата обращения: 30.08.2024).

Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации (Москва, 31 марта 1992 г.) [Электронный ресурс] // Сайт Конституции РФ. URL: <http://constitution.garant.ru/act/federative/170280/> (дата обращения: 30.08.2024).

Евгений Сапиро ко дню рождения Пермского края: «Девушка отдалась, чего теперь ухаживать?» [Электронный ресурс] // Properm.ru. URL: <https://properm.ru/news/society/114606/> (дата обращения: 30.08.2024).

Зиновьев А.П. Мы опять вместе: хроника образования Пермского края [Электронный ресурс] // Архив города Перми. 2005. URL: <http://www.permarchive.ru/index.php?page=my-opyat-vmeste-hronika-obrazovaniya-permskogo-kraja> (дата обращения: 22.08.2020).

Ликвидация во имя процветания // Независимая газета. 2002. 30 апреля.

Мнение «коми-пермяка»: «Процесс объединения округа и Пермской области – это спланированное шоу кремлевских кукловодов» [Электронный ресурс] // Properm.ru. URL: <https://properm.ru/news/region/114892/> (дата обращения: 20.08.2024).

О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/9038679> (дата обращения: 30.08.2024).

Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа [Электронный ресурс]: Федеральный Конституционный Закон от 25.03.2004 № 1-ФКЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.permarchive.ru/index.php?page=my-opyat-vmeste-hronika-obrazovaniya-permskogo-kraja> (дата обращения: 22.08.2024).

Общественное движение коми народа выступает против объединения Коми-Пермяцкого автономного округа с Пермской областью // Комиинформ. 2002. 5 июня.

Объединение КПАО и ПО в Пермский край [Электронный ресурс] // Uralistica // Коми-Пермяки/Коми-Пермяккес/Komi-Permians/diePermjaken/LesPermiaks. URL: <http://uralistica.com/m/group/discussion?id=2161342%3ATopic%3A55180> (дата обращения: 10.09.2024).

Олег Чиркунов официально стал губернатором Пермского края [Электронный ресурс] // Regnum. URL: <https://regnum.ru/news/polit/553426.html> (дата обращения: 30.08.2024).

О мерах по социально-экономическому развитию Коми-Пермяцкого автономного округа и Пермской области [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 3 ноября 2003 № 1283 // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/424077543> (дата обращения: 20.08.2024).

Отчет о результатах исследования отношения населения объединенных / присоединенных территорий к произошедшим изменениям в Коми-Пермяцком округе. Пермь, 2020.

Полевые материалы автора (ПМА). Рычков В.В., Кудымкар, 2021.

Президенту обещали разобраться с дураками // Коммерсант. 1996. 1 июня.

Устав Коми-Пермяцкого автономного округа (принят Законодательным собранием Коми-Пермяцкого автономного округа 19 декабря 1994 г.) [Электронный ресурс] // Гарант. URL: <http://base.garant.ru/16162640/> (дата обращения: 11.10.2024).

Устав Пермского края от 27 апреля 2007 г. № 32-ПК (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Конституции Российской Федерации. URL: http://constitution.garant.ru/region/ustav_perm/ (дата обращения: 29.10.2023).

Фокус-групповое исследование. Кудымкар, 2020. 20 апреля.

Библиографический список

- Аманжолова Д.А., Дроздов К.С., Костырченко Г.В., Красовицкая Т.Ю. Советская федерация: от империи к модерности. 1917–1941 гг. М.: Центр гуманитарных инициатив, 2022. 832 с.
- Артоболевский С.С., Вендина О.И., Гонтмахер Е.Ш., Зубаревич Н.В., Кынев А.В. Объединение субъектов Российской Федерации: за и против. М.: Инсор, 2010.
- Верняев И.И. Очерки истории этноконфессиональной политики в России. СПб.: Дмитрий Буланин, 2017. 637 с.
- Зорин В.Ю. Национальная политика российского государства в XX – начале XXI века: учеб. пособие. М.: Юрайт, 2018. 251 с.
- Зорин В.Ю., Каменских М.С. Ненецкий автономный округ в системе российского федерализма: по материалам этносоциологического исследования // Вестник Рос. ун-та дружбы народов. История России. 2021. Т. 20, № 4. С. 568–578.
- Каменских М.С. Автономные округа в системе российского федерализма // Этнополитическая ситуация в Российской Федерации в 2023 году: ежегод. доклад Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. СПб.: Маматов, 2024. С. 43–48.
- Каменских М.С. Первый национальный: коми-пермяки в национальной политике России в XX – начале XXI века. СПб.: Маматов, 2021. 312 с.
- Коми-Пермяцкий автономный округ: век XX. Пермь: Горт, 2001. 247 с.
- Коньшин А.Е. История коми-пермяцкого народа 1917–1940 гг.: учеб. пособие. Кудымкар, 2004. 344 с.
- Коньшин А.Е. Исторические пути и судьбы коми-пермяцкого народа // Вопросы истории. 2005. № 4. С. 93–111.
- Коньшин А.Е. Самочувствие коми-пермяцкого народа после объединения субъектов // Финно-угорский мир в полиэтническом пространстве России: культурное наследие и новые вызовы: сб. ст. по материалам VI Всерос. науч. конф. финно-угроведов. Ижевск, 2019. С. 510–514.
- Лаллукка С. Коми-пермяки и Коми-Пермяцкий округ. История, демографические и этнические процессы. СПб.: Европейский дом, 2010. 336 с.
- Окунев И.Ю., Осолков П.В., Тисленко М.И. [и др.]. Объединение регионов Российской Федерации: социологические данные, глубинные интервью, сравнительный анализ: монография. М.: Аспект Пресс, 2019. 208 с.
- Окунев И.Ю., Тисленко М.И., Бибина Э.С. Оценки последствий объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа // Историческая и социально-образовательная мысль. 2018. Т. 2, № 2. С. 133–147.
- Чешко С.В. Распад СССР: этнополитический анализ. 2-е изд. М.: ИЭА РАН, 2000. 398 с.
- Чеботарева В.Г. Национальная политика Российской Федерации. 1925–1938 гг. М.: Моск. дом национальностей, 2008. 832 с.
- Яшин Н.А. О практических аспектах образования нового субъекта РФ в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа // Объединение Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа. Сборник документов: информационный нормативно-методический бюллетень по вопросам политической и правовой культуры. Пермь, 2004. Вып. 2. С. 6–7.

Дата поступления рукописи в редакцию 29.05.2025

A NEW PAGE IN THE HISTORY OF RUSSIAN FEDERALISM: THE KOMI-PERMYAK OKRUG AS AN ADMINISTRATIVE UNIT WITH A SPECIAL STATUS WITHIN THE PERM REGION (1993-2003)

V. Yu. Zorin

Institute of Ethnology and Anthropology of the Russian Academy of Sciences, 32a, Leninskiy Ave., Moscow, 119991, Russia
Moscow State University, Kolmogorova Str., 1, Moscow, 119991, Russia
v.y.zorin@mail.ru
SPIN: 3134-6898

M. S. Kamenskikh

Perm Federal Research Center of Ural Academy of Science, Lenina st., 13a, Perm, 614000, Russia
mkamenskikh27@gmail.com
ResearcherID: AAO-7027-2020
Scopus Author ID: 57205528007
SPIN: 3723-3000

The article is devoted to reflections on the modern development of federalism models in the Russian Federation using the example of the Komi-Permyak Okrug of Perm Krai. The authors are convinced that the Russian model of federalism in the post-Soviet space is more resistant to political challenges than in a number of newly formed states. The article examines the modern history of the Komi-Permyak Okrug of Perm Krai from the early 1990s to 2005. The article examines the discussions about the status of the okrug in the early 1990s and assesses the role of the Komi-Permyak Autonomous Okrug in the system of Russian federalism in the 1990s. It presents an analysis of the situation in the Komi-Permyak Autonomous Okrug in the early 2000s and the beginning of public discussions about merging the okrug with Perm Oblast into a new constituent entity of the Russian Federation. The article examines the main stages of decision-making and subsequent reform, and discussions about possible options for autonomy for the okrug as part of the newly created Perm Krai. The article assesses the activities of political and public opinion leaders who participated in the unification process in 2003–2005. It is noted that the unification of the Komi-Permyak Autonomous Okrug and Perm Oblast in 2005 marked the beginning of the process of subsequent merger of five more constituent entities of the Russian Federation. The final part provides an assessment of the consequences of the reform. The authors conclude that the Komi-Permyak Okrug managed to most effectively implement the goals of the administrative reform, since the authorities of the Perm Krai were able to improve the level of socio-economic well-being of the population of the okrug and ensure the preservation of the language and ethnic culture of the Komi-Permyak people.

Key words: autonomous okrug, Komi-Permyaks, Komi-Permyak Okrug, national policy, federalism.

Acknowledgments

¹ The research was supported by the Russian Science Foundation, project No. 25-18-00567, "Ethnicity and strategies of ethnic communities in the national policy of the Urals in the XX-XXI centuries".

References

- Amanzholova, D. A., Drozdov, K. S., Kostyrchenko, G. V., & Krasovitskaya, T. Yu. (2022). *Sovetskaya federatsiya: ot imperii k modernosti. 1917–1941 gg.* [Soviet federation: From empire to modernity. 1917–1941]. Tsentr gumanitarnykh initsiativ.
- Artobolevskiy, S. S., Vendina, O. I., Gontmakher, E. Sh., Zubarevich, N. V., & Kynev, A. V. (2010). *Ob"yedineniye sub"yektov Rossiyskoy Federatsii: za i protiv* [Consolidation of the constituent entities of the Russian Federation: Pros and cons]. INSOR.
- Chebotareva, V. G. (2008). *Natsional'naya politika Rossiyskoy Federatsii. 1925–1938 gg.* [National policy of the Russian Federation. 1925–1938]. GU "Moskovskiy Dom Natsional'nostey".
- Cheshko, S. V. (2000). *Raspad SSSR: etnopoliticheskiy analiz* [The collapse of the USSR: Ethnopolitical analysis]. IEA RAN.
- Kamenskikh, M. S. (2021). *Pervyy natsional'nyy: komi-permyaki v natsional'noy politike Rossii v XX – nachale XXI veka* [First national: Komi-Permyaks in Russia's national policy in the 20th – early 21st centuries]. Mamatov.
- Kamenskikh, M. S. (2024). Autonomous okrugs in the system of Russian federalism. In *Etnopoliticheskaya situatsiya v Rossiyskoy Federatsii v 2023 godu* [Ethnopolitical situation in the Russian Federation in 2023] (pp. 43–48). Mamatov.

- Komi-Permyatskiy avtonomnyy okrug: vek XX* [Komi-Permyak Autonomous Okrug: The 20th century]. (2001). Gort.
- Kon'shin, A. Ye. (2004). *Istoriya komi-permyatskogo naroda 1917-1940 gg.* [History of the Komi-Permyak people 1917-1940]. Filial Udmurtskogo gosudarstvennogo universiteta v g. Kudymkare.
- Kon'shin, A. Ye. (2005). Historical paths and destinies of the Komi-Permyak people. *Voprosy istorii*, 4, 93–111.
- Kon'shin, A. Ye. (2019). The state of the Komi-Permyak people after the unification of regions. In *Finno-ugorskiy mir v polietnicheskom prostranstve Rossii: kul'turnoye nasledie i novyye vyzovy* [Finno-Ugric world in Russia's multiethnic space] (pp. 510–514). Udmurtskiy gosudarstvennyy universitet.
- Lallukka, S. (2010). *Komi-permyaki i Komi-Permyatskiy okrug. Istoriya, demograficheskiye i etnicheskiye protsessy* [Komi-Permyaks and Komi-Permyak Okrug: History, demographic and ethnic processes]. Evropeyskiy Dom.
- Okunev, I. Yu., Oskolkov, P. V., & Tislenko, M. I. (2019). *Ob'yedineniye regionov Rossiyskoy Federatsii: sotsiologicheskiye dannyye, glubinnyye interv'yuu, sravnitel'nyy analiz* [Unification of Russian regions: Sociological data, in-depth interviews, comparative analysis]. Aspect Press.
- Okunev, I. Yu., Tislenko, M. I., & Bibina, E. S. (2018). Assessments of the consequences of unifying Perm Oblast and Komi-Permyak Autonomous Okrug. *Istoricheskaya i sotsial'no-obrazovatel'naya mysl'*, 2(2), 133–147.
- Vernyayev, I. I. (2017). *Ocherki istorii etnokontsional'noy politiki v Rossii* [Essays on the history of ethno-confessional policy in Russia]. Dmitriy Bulanin.
- Yashin, N. A. (2004). Practical aspects of forming a new RF subject through unification of Perm Oblast and Komi-Permyak AO. In *Ob'yedineniye Permskoy oblasti i Komi-Permyatskogo avtonomnogo okruga* [Unification of Perm Oblast and Komi-Permyak AO] (Vol. 2, pp. 6–7).
- Zorin, V. Yu. (2018). *Natsional'naya politika rossiyskogo gosudarstva v XX – nachale XXI veka* [National policy of the Russian state from the 20th to early 21st century]. Yurayt.
- Zorin, V. Yu., & Kamenskikh, M. S. (2021). Nenets Autonomous Okrug in Russia's federal system. *Vestnik Rossiyskogo universiteta družby narodov*, 4, 568–578.