

УДК-32:323(470+571)

DOI: 10.17072/2218-1067-2020-2-136-141

**КОМПЛЕКСНЫЙ АНАЛИЗ ПРОБЛЕМЫ ОБЪЕДИНЕНИЯ  
РЕГИОНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ  
«ОБЪЕДИНЕНИЕ РЕГИОНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
СОЦИОЛОГИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ, ГЛУБИННЫЕ ИНТЕРВЬЮ,  
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ»**

**Никита Молчаков**

*Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России*

**Аннотация**

Объединительные реформы 2000-х гг., приведшие к упразднению шести автономных округов как субъектов Российской Федерации, до сего дня так и не стали предметом междисциплинарного и комплексного исследования в российской гуманитарной науке. Именно этот пробел и восполняет рецензируемая книга «Объединение регионов Российской Федерации: социологические данные, глубинные интервью, сравнительный анализ», изданная в 2020 г. В первую очередь, внимания в ней заслуживает избранная авторами методология оценки последствий объединения регионов Российской Федерации, которая последовательно учитывает институциональный, электоральный, социально-экономический и этнический аспекты произошедших изменений. Вторым же достоинством представленной работы является обширный эмпирический материал, собранный в рамках экспедиций в бывшие автономные округа. Содержащиеся в книге данные анализа публикаций в СМИ и опросов общественного мнения видятся нам уникальными. Это обстоятельство позволяет авторам основательно оценить преимущества и недостатки объединительных реформ. Представляется, что рецензируемая книга, несомненно, займет достойное место среди работ, посвященных территориальному устройству России, ведь она была подготовлена и издана в тот период развития отечественной гуманитарной науки, когда исследования по федеративным отношениям испытывали явный методологический кризис.

**Ключевые слова:** территориальное устройство России; объединение регионов Российской Федерации; укрупнение субъектов Российской Федерации; реформа федеративных отношений; автономные округа.

Книга «Объединение регионов Российской Федерации: социологические данные, глубинные интервью, сравнительный анализ», подготовленная коллективом исследователей под руководством доцента И. Ю. Окунева (Окунев и др., 2020), может претендовать на статус одного из наиболее обстоятельных трудов, посвященных проблеме, указанной в ее названии. Данное исследование, несомненно, вызовет интерес у представителей целого ряда научных дисциплин – специалистов в области политической и социально-экономической географии, конституционного и муниципального права, этнополитологии и региональной политики. Такой широкий спектр потенциальных читателей, в первую очередь, объясняется междисциплинарным характером проведенного исследования, которое основано на весьма обоснованной авторской методологии изучения процессов объединения регионов в Российской Федерации. Именно методология, о которой будет подробно сказано ниже, на наш взгляд, и отличает эту книгу от большинства трудов по проблемам территориального устройства Российской Федерации, которые, по справедливому замечанию М. В. Глигич-Золотаревой и Н. М. Добрынина, находятся в явном методологическом кризисе (Глигич-Золотарева, Добрынин, 2008: 23–24).

На первый взгляд, может показаться, что в ответе на вопрос о необходимости и правильности объединения регионов Российской Федерации в 2000-х гг. двух мнений быть не может. В свое время С. Н. Бабурин отмечал, что «в Российской Федерации, как до того в Советском Союзе, территориальное устройство архаично, раздроблено и бессистемно, то в большинстве федераций оно унифицировано» (Бабурин, 2010: 320). Соответственно, любые реформы, направленные на преодоление архаики российской модели территориальной организации публичной власти, по своей природе уже являются

прогрессивными и будут способствовать развитию федеративных отношений в нашей стране. Именно этот тезис, весьма распространенный в отечественных исследованиях по проблемам федерализма, удачно опровергают авторы рецензируемой работы. «Сложность административно-территориального деления России, – отмечают они, – требует не упрощения, а усложнения региональной политики государства, усиления в ней тенденций к децентрализации и асимметричности» (Окунев и др., 2020: 174). С этим тезисом нельзя не согласиться: целью федеративной реформы не может являться исключительно стремление к унификации и преодолению асимметричности в отношениях между центром и регионами. К сожалению, негативные последствия объединительной реформы 2000-х гг., выявленные в рецензируемой книге, свидетельствуют о торжестве противоположного подхода. В результате соответствующих преобразований не только не были решены старые проблемы, но и появились новые. В некотором отношении текущая модель территориальной организации публичной власти стала еще более запутанной, а статус бывших автономных округов до сих пор нуждается в уточнении в рамках федерального законодательства. Иными словами, сокращение количества субъектов федерации слабо отразилось на качестве региональной политики.

Что же касается отечественных исследований, посвященных рассматриваемым реформам, то их авторы, как правило, стремятся найти некие общие причины и цели объединения регионов и ликвидации целого ряда автономных округов как отдельных субъектов федерации. Так, например, Н. А. Михалева выделяет следующие цели рассматриваемой реформы: 1) обеспечение сохранения и самобытности народов; 2) ускорение социально-экономического развития объединяющихся территорий, повышение уровня жизни населения, защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни народов, проживающих на территории округов; 3) эффективное осуществление государственной власти; 4) организация местного самоуправления с учетом особенностей административно-территориальных единиц с особым статусом; 5) дополнительные гарантии для коренных малочисленных народов (Михалева, 2010: 139). В то же время В. В. Бессонова утверждает, что «анализ всего массива документов по теме объединения показывает, что интерес как объединяющихся субъектов, так и федеральных властей находится прежде всего в финансово-экономической сфере» (Бессонова, 2009: 16). Схожие подходы можно встретить и в других исследованиях, к которым в том числе относятся и авторы рецензируемой монографии.

Исходя из приводимых выше позиций, можно сделать вывод о том, что с методологической точки зрения работы отечественных специалистов отличает стремление к поиску тенденций и закономерностей проведения соответствующих реформ. Иными словами, в рамках такого подхода конкретные случаи объединения регионов не являются отдельными предметами исследования, а выступают лишь в качестве эмпирического материала для научных обобщений по рассматриваемой проблеме. В то же время те работы, которые посвящены ликвидации отдельных автономных округов и их дальнейшему развитию в составе «укрупненных» регионов в качестве административно-территориальных единиц с особым статусом, не учитывают, как правило, общий контекст реформы федеративных отношений, имевшей место в 2000-х гг. Их авторы лишь констатируют, что «неопределенность на федеральном уровне и региональная специфика привели к тому, что видения особого статуса в каждом отдельном случае объединения весьма и весьма различаются», признавая при этом уникальность данной ситуации в «современных российских политико-правовых реалиях сверхцентрализации». (Дамдинов 2009: 34). Такой подход, однако, представляется не совсем верным. Несмотря на отсутствие прямого регулирования со стороны федерального центра, объединительные реформы на уровне регионов в целом отразили общую тенденцию реформы федеративных отношений 2000-х годов, в основе которой лежало стремление к унификации и созданию эффективной системы власти.

Указанные выше методологические недостатки изучения объединительных реформ в Российской Федерации, на наш взгляд, привели к некоторому упрощенному пониманию их последствий, преувеличению позитивного эффекта от рассматриваемых конституционных преобразований. В результате сама тема объединения регионов была вытеснена на периферию исследований в целом ряде научных дисциплин, даже несмотря на то, что реформа оставила открытыми больше вопросов, чем привела к преодолению «архаики» территориального устройства Российской Федерации. Отметим правильность позиции авторов, считающих, что территориальная организация публичной власти в нашей стране стала еще более запутанной в силу появления административно-территориальных образований с особым статусом, наличие которых слабо коррелируется с «трехуровневой структурой территориального устройства России (Федерация, субъекты, муниципальные образования)» (Гороховатский, 2017: 160). Кроме того, в рецензируемой монографии особо подчеркивается: «что именно этот

статус подразумевает, и каким образом не было обозначено и в каждом конкретном случае решено по-своему, в соответствии с результатами политического торга разных частей “матрешки”» (Окунев и др., 2020: 64). Известный специалист по вопросам объединительных реформ Б.Д. Дамдинов с некоторой иронией отмечал, что «в каждом отдельном случае статус бывших автономных округов становится результатом компромисса, политического торга. Отсюда вывод: особый статус – проблема политическая, а не правовая» (Дамдинов, 2009: 41). Отметим, что эта проблема не решена и сегодня – вопрос об особом статусе, так и не был разрешен путем принятия соответствующего акта федерального законодательства. За появление такого закона ратуют и авторы рецензируемой монографии (Окунев и др., 2020: 174–175).

Однако указанный выше методологический недостаток изучения объединения российских регионов не является единственным. Существует и еще одно обстоятельство. Дело в том, что рассматриваемая проблема, а это отлично иллюстрирует библиография рецензируемой монографии, как правило, является предметом исследования в рамках науки конституционного права при помощи формально-догматического метода. Иными словами, юристы концентрируют свое внимание исключительно на институциональном оформлении объединения, нередко игнорируя при этом экономическое, политическое и культурное развитие соответствующих территорий. Не способствует такой подход и изучению феномена территориальной идентичности населения – проблемы, которая на сегодняшний день является предметом исследования крупных отечественных и зарубежных политических географов. Без рассмотрения этого феномена, как нам кажется, невозможно в принципе уяснить особенности моделей территориальной организации публичной власти во многих странах современного мира, в том числе и в Российской Федерации.

Все вышесказанное свидетельствует, в первую очередь, о том, что вопросы, связанные с объединительной реформой 2000-х гг. и появлением субъектов Российской Федерации, имеющих в своем составе административно-территориальные единицы с особым статусом, носят междисциплинарный характер и должны исследоваться на стыке целого ряда гуманитарных дисциплин. Отсутствие же работ такого рода до последнего времени в России можно объяснить научной «периферийностью» самой проблемы, которая, главным образом, оставалась лишь в поле зрения юристов-конституционалистов и отчасти представителей различных экономических дисциплин.

Предложенный авторами рецензируемой монографии подход во многом преодолевает указанные выше недостатки, в силу своей междисциплинарности, а также учета как особенностей каждого из случаев объединения регионов, так и общего контекста развития федеративных отношений в России. Исходным тезисом рецензируемой монографии является гипотеза о том, что «потерявшие политическую автономию субъекты РФ не утратили особой территориальной идентичности», следовательно, их население «сохранило специфические представления об особом значении данных территорий и уникальном характере их пространственного положения, требующего особого внимания как федерального, так нового регионального центра» (Окунев и др., 2020: 9). Представляется, что высказанная гипотеза убедительно доказана «полевыми» исследованиями авторского коллектива. Для ее проверки были проведены восемь (sic!) экспедиций в административные центры бывших автономных округов (Кудымкар, Усть-Ордынский, Агинское, Дудинка, Тура, Палана) и новых субъектов федерации, возникших в результате реформы (Пермь, Чита, Петропавловск-Камчатский, Иркутск, Красноярск).

Открывает рецензируемую монографию весьма обстоятельный раздел, показывающий эволюцию конституционно-правового статуса территории автономных округов, их положение в рамках «сложносоставных» субъектов Российской Федерации, а также причины, особенности и последствия объединения. Приведенный анализ констатирует некоторые общие моменты, присущие объединительным реформам в целом, но в то же время отмечает уникальность каждого из случаев. В дальнейшем авторы особо подчеркивают то обстоятельство, что «укрупнение регионов Российской Федерации преследовало несколько целей: решение управленческой проблемы, достижение большей симметрии в административно-территориальном делении, уменьшение количества субъектов, образованных на национальной основе, и как следствие укрепление властной вертикали». Однако, «в каждом отдельно взятом случае указанные цели достигались разными способами, так как, во-первых, процесс проходил в несколько этапов, оставляя возможность для интеграции, во-вторых, в каждом случае укрупнения авторам реформы приходилось иметь дело с разными социально-экономическими и политическими условиями». В конечном итоге это привело к образованию «различных механизмов взаимодействия бывших автономных округов с властями новообразованного субъекта» (Окунев и др., 2020: 58).

В монографии удачно выделены критерии сравнения как самой процедуры объединения, так и ее последствий. Авторы учитывают не только социально-экономические показатели развития новых субъектов, в составе которых имеются административно-территориальные единицы с особым статусом, но и результаты анкетирования жителей соответствующих территорий до и после реформы, их представительство в региональных органах законодательной власти, а также формы их участия в управлении регионом. Однако, как нам представляется, первому разделу рецензируемой монографии не хватает общего вывода, который кажется нам очевидным. Реформы 2000-х гг., прошедшие, в первую очередь, под лозунгом оптимизации и повышения эффективности государственного управления, не создали таких институциональных механизмов, которые позволяли бы воспроизводить легитимность новых властных структур в глазах населения бывших автономных округов и тем самым способствовали бы поддержанию территориальной идентичности. В вечном конфликте легитимности и эффективности государственной власти на уровне новых субъектов пальма первенства принадлежит первой из них, что, в свою очередь, дает их органам власти двигаться все к большей унификации территории бывших округов с иными территориальными единицами. По сути, легитимность властных структур новых субъектов в глазах жителей бывших автономных округов поддерживается, главным образом, их весьма ограниченным представительством в региональных законодательных органах (норма представительства весьма неравномерна), а также наличием особых органов по делам территорий с особым статусом в системе исполнительной власти «укрупненных» регионов (напр., Министерство по делам Коми-Пермяцкого округа или Администрация АБО со статусом министерства в составе правительства Забайкальского края).

Во втором разделе «Оценка последствий объединения регионов Российской Федерации» авторы последовательно рассматривают институциональные, электоральные, социально-экономические и этнические последствия реформы, а также анализируют публикации региональных СМИ и демонстрируют итоги опросов общественного мнения. Выводы проведенного анализа выглядят весьма обоснованными. *Во-первых*, отмечено, что «обещавшийся особый статус территорий оказался скорее декоративным, не подкрепленным ни административными, ни финансовыми ресурсами». *Во-вторых*, «отсутствие четко обозначенной цели объединения, не позволяет жителям оценить ее последствия». *В-третьих*, «в оценке последствий реформы ключевым оказался психологический момент: вне зависимости от реальных итогов развития территории реформу больше поддерживают те, кто приобрел более высокий статус (краями стали все, кроме Иркутской области и уже имевшего этот статус Красноярского края), а не поддерживают те, кто ее потерял (особенно в Таймырском Долгано-Ненецком автономном округе и Эвенкийском автономном округе, где не сохранился даже промежуточный символический уровень округа, территории стали просто муниципальными районами, и в Агинском Бурятском автономном округе, где более богатый регион присоединился к дотационному)» (Окунев и др., 2020: 173–174).

Процесс объединения регионов нельзя считать окончанным, пока не будет четко определен статус особых административно-территориальных единиц в составе «укрупненных» регионов, так как существующие на сегодняшний день модели управления территориями бывших автономных округов стремительно теряют свою легитимность. Об этом свидетельствуют результаты опросов, проведенных авторами рецензируемой книги. Так, работник культуры пос. Агинское отмечает: «После объединения к властям края у нас доверия нет», а журналист из Петропавловска-Камчатского указывает: «Коряки справедливо считают, что сейчас они не представлены как некая нация» (Окунев и др., 2020: 162). Все это свидетельствует о том, что реформа административно-территориального устройства возникших после объединения новых субъектов должна быть продолжена, а ее результатом должно стать создание не только эффективных, но и легитимных механизмов управления территориями бывших автономных округов. Представляется, что рецензируемая монография имеет актуальность не только с теоретической, но и с практической точки зрения, побуждая вернуться к обсуждению и решению проблем, вызванных объединительными реформами 2000-х гг. Практическая значимость монографии подтверждена присуждением монографии «Объединение регионов Российской Федерации: социологические данные, глубинные интервью, сравнительный анализ» Национальной премии «Выбор» Российской ассоциации политических консультантов.

**Библиографический список**

- Бабурин, С. Н. (2010) *Мир империй: территория государства и мировой порядок*. Москва: Магистр [Baburin, S. N. (2010) *The World of Empires: territory of state and the international order* [Mir imperii: territoriya gosudarstva i mirovoi por-yadok]. Moscow: Magistr. (In Russ.)].
- Бессонова, В. В. (2009) 'Проблемы объединительных реформ в субъектах Российской Федерации', *Юридический мир*, 2, сс. 12–17. [Bessonova, V. V. (2009) 'Problems of unification reforms in the subjects of the Russian Federation' [Problemy ob"edinitel'nykh reform v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii], *Yuridicheskii mir*, 2, pp. 12–17. (In Russ.)].
- Глигич-Золотарева, М. В., Добрынин, Н. М. (2008) 'Федеративное право: pro et contra', *Государство и право*, 11, сс. 23–33. [Gligich-Zolotareva, M. V., Dobrynin, N. M. (2008) 'Federal Law: pro et contra' [Federativnoe pravo: pro et contra], *Gosudarstvo i pravo*, 11, pp. 22–33. (In Russ.)].
- Гороховатский, С. М. (2017) Преобразование субъектного состава Российской Федерации: основные тенденции и роль в развитии современных федеративных отношений: дис. ... канд. юрид. наук. Москва. [Gorokhovatsky, S. M. (2017) 'Transformation of the Subject Composition of the Russian Federation: main trends and role in the development of modern federal relations' [Preobrazovanie sub"ektnogo sostava Rossiiskoi Federatsii: osnovnye tendentsii i rol' v razvitii sovremennykh federativnykh otnoshenii]. Cand. Diss. (Law). Moscow. (In Russ.)].
- Дамдинов, Б. Д. (2009) 'Особые статус Агинского Бурятского округа в составе Забайкальского края: от концепции к уставу', *Сибирский юридический вестник*, 2, сс. 34–42. [Damdinov, B. D. (2009) 'Special status of the Aginsky Buryat Okrug as a part of the Zabaykalsky Krai: from concept to charter' [Osobyе status Aginskogo Buryatskogo okruga v sostave Zabaikal'skogo kraя: ot kontseptsii k ustavu'], *Sibirskii yuridicheskii vestnik*, 2, pp. 34–42. (In Russ.)].
- Михалева, Н. А. (2010) Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). Москва: ЮРКОМПАНИ [Mikhaleva, N. A. (2010) Constitution and Charters of the Subjects of the Russian Federation (comparative legal study) [Konstitutsii i ustavy sub"ektov Rossiiskoi Federatsii (sravnitel'no-pravovoe issledovanie)]. Moscow: YURKOMPANI. (In Russ.)].
- Окунев, И. Ю. и др. (2020) *Объединение регионов Российской Федерации: социологические данные, глубинные интервью, сравнительный анализ*. Москва: АспектПресс [Okuney, I. Yu. et al. (2020) Unification of the Regions of the Russian Federation: sociological data, in-depth interviews and comparative analysis [Ob"edinenie regionov Rossiiskoi Federatsii: sotsiologicheskie dannye, glubinnye interv'yū, sravnitel'nyi analiz]. Moscow: AspektPress. (In Russ.)].

**Информация об авторе**

*Молчаков Никита Юрьевич* – доцент кафедры конституционного права Московского государственного института международных отношений (Университет) МИД России. E-mail: nikita.molchakov@gmail.com (ORCID: 0000-0002-8445-1073).

Статья принята к печати: 15.04.2020

**UNIFICATION OF THE REGIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION:  
COMPREHENSIVE ANALYSIS. REVIEW: “UNIFICATION OF THE REGIONS  
OF THE RUSSIAN FEDERATION: SOCIOLOGICAL DATA, IN-DEPTH INTERVIEWS  
AND COMPARATIVE ANALYSIS”**

**N. Yu. Molchakov**

*Moscow State Institute of International Relations (University) of the Russian Ministry of Foreign Affairs*

**Abstract**

The unification reforms of the 2000s, which led to the abolition of the six autonomous okrugs as subjects of the Russian Federation, to this day have not become the topic of an interdisciplinary and comprehensive study in the Russian humanitarian science. In our opinion the peer-reviewed book “Unification of the Regions of the Russian Federation: sociological data, in-depth interviews and comparative analysis” published in 2020 fills the above-mentioned gap. First of all, we should pay attention to the methodology of assessing the consequences of unification of the regions of the Russian Federation chosen by the authors, which consistently takes into account the institutional, electoral, socio-economic and ethnic aspects of the changes. The second advantage of the presented work is the extensive empirical material collected as part of expeditions to the former autonomous okrugs. The data from the publications in the mass media and the opinion polls collected in this book seem unique to us. Due to this fact, the authors managed to assess the advantages and disadvantages of unification reforms. It seems that the book under review will undoubtedly take its rightful place among the works devoted to the territorial constitution of Russia because it is prepared and published at that time in the development of Russian humanities when research on federal relations is experiencing a strong methodological crisis.

**Keywords:** territorial constitution of Russia; unification of the regions of the Russian Federation; enlargement of the subjects of the Russian Federation; reform of federal relations; autonomous okrugs.