

27

На правах рукописи



00345 1 139

Колмогорова Диана Михайловна

**Федеративный процесс
и укрупнение российских регионов**

Специальность 23.00.02 – Политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

30 ОКТ 2008

**Пермь
2008**

Диссертация выполнена на кафедре политических наук историко-политологического факультета Пермского государственного университета

Научный руководитель: доктор политических наук
Бусыгина Ирина Марковна

Официальные оппоненты: доктор географических наук
Смирнягин Леонид Викторович

кандидат политических наук
Белоногов Юрий Геннадьевич

Ведущая организация: Институт философии и
права Уральского отделения РАН

Защита состоится 29 октября 2008 г. в 12.00 часов на заседании Диссертационного совета К 212.189.04 по политическим наукам при Пермском государственном университете по адресу: 614990, г.Пермь, ул.Букирева, 15, Пермский государственный университет, корпус 8, ауд.301.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Пермского государственного университета.

Автореферат разослан «27» сентября 2008 г.

Ученый секретарь

Диссертационного совета,
кандидат политических наук



Н.В.Борисова

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена приоритетностью одной из важнейших проблем общественного развития, а именно темой взаимоотношений между центром и регионами России. Формат этих отношений еще не определен окончательно; реформирование отношений продолжается, о чем свидетельствует, в частности, процесс укрупнения регионов РФ, начавшийся в 2003 г. и продолжающийся в настоящее время. Очевидно, что пересмотр формата отношений между федеральным центром и регионами влияет на степень стабильности федерации в целом.

Федерализм представляет собой сложную и многоплановую совокупность процессов, охватывающих практически все стороны жизнедеятельности общества, которое избрало федеративную форму устройства политической системы. Федерализм имеет различные институциональные воплощения и позволяет создавать стабильные и управляемые государственные системы в многосоставных обществах.

Одной из особенностей федерализма является его постоянная динамика, то есть постоянный поиск оптимального баланса между центробежными и центростремительными тенденциями. Примечательно, что в различных социокультурных и политических контекстах применение одних и тех же федеративных принципов способно привести к различным результатам.

В 1960-х гг. даже у таких зрелых федераций, как Швейцария, США, Канада, Австралия, территориальная структура не была стабильна. В Швейцарии, например, это было связано с процессом выхода территории Юра из кантона Берн и ее преобразованием в новый кантон. Обладая институциональной гибкостью, федеративные системы постоянно адаптируются к новым реалиям и проблемам с целью поиска баланса и стабильности.

Сказанное особенно верно для относительно новых федераций, где преемственность политических институтов федерализма еще не сложилась. Так, Россия была конституирована в качестве федерации Конституцией 1993 года. Федеральная Конституция определила основы российского федерализма, однако в полной мере принципы федерализма реализованы не были. Фактически в регионах оформлялись политические режимы, ставившие задачей монополизацию политических и административных ресурсов. Федеративный дизайн 1990-х гг. в

России не повысил проницаемость политической системы в целом, не усилил ее стабильность, а, напротив, привел к тому, что региональная власть «отгородилась» от власти федеральной. Одновременно была утрачена надежда на то, что федерализм приведет к повышению гражданской активности в регионах. Такая ситуация способствовала разочарованию в федерализме.

К концу 1990-х гг. возникла необходимость реформы федеративных отношений, которая начала реализовываться в 2000 г. и продолжается до сих пор. Маятник федерализма качнулся в противоположную сторону: после периода ослабления федерального центра, в настоящее время в основе государственной политики находится укрепление его роли. Реформа федеративных отношений – многосоставной процесс, включающий несколько измерений. Так, на первом этапе были созданы федеральные округа, были проведены реформа Совета Федерации и гармонизация федерального и регионального законодательства. На втором этапе (с 2004 г.) был изменен принцип формирования исполнительной власти в регионах. Также ко второму этапу относится начало процесса изменения административно-территориальной структуры страны: сокращение численности субъектов федерации за счет их объединения.

Таким образом, данное исследование, посвященное процессам укрупнения субъектов в Российской Федерации, имеет очевидную практическую актуальность, так как, во-первых, речь идет о реальном процессе, разворачивающемся на наших глазах с 2003 года по настоящее время. Во-вторых, проблемы реформ федеративных отношений касаются всех российских граждан непосредственно.

Актуальность работы в теоретическом аспекте определяется тем обстоятельством, что с точки зрения мирового опыта федерализма укрупнение субъектов представляет собой процесс весьма нерядовой. Примеров таких явлений крайне мало, поэтому последствия таких перестроек, в частности, в контексте политической стабильности государства, остаются до сих пор малоисследованными.

Степень разработанности проблемы в российской и зарубежной научной литературе неодинакова. Для достижения целей настоящего исследования автором был использован широкий круг источников и литературы на русском и иностранных языках. В процессе решения задач диссертационного исследования были изучены различные источники: нормативные правовые документы Российской Федерации и

Федеративной Республики Германии, работы зарубежных и отечественных ученых, результаты социологических исследований, материалы научных конференций и круглых столов, СМИ, специализированные издания и интернет-сайты. Большую ценность имеют интервью с политологами, политиками федерального уровня, представителями региональной исполнительной и законодательной власти.

Значительный теоретический опыт в области проблем федерализма накоплен такими зарубежными исследователями, как Джефферсон Т., Кинг П., Кинкэйд Д., Миллер Т., Ордешук П., Остром В., Райхер В., Тибот Ч., Токвиль А., Уотс Р., Уэйр К., Филиппов М., Хайек Ф., Хикс У., Элазар Д.¹. Объектом их исследований является, в основном, американский федерализм, однако методологические основания данных работ и их выводы носят, скорее, универсальный характер.

Исследования федеративных процессов в России в историческом контексте проводят такие авторы, как Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Губогло М.Н., Василенко И.А., Ильченко М.С., Мелкумов А.А., Ненароков А.П., Фарушкин М.Х.². Идеологическим, политическим и правовым аспектам федерализма уделяют внимание в своих статьях и монографиях Аринин А.Н., Бусыгина И.М., Валентей С.Д., Зубаревич Н.В., Иванов В.И., Карапетян Л.М., Лысенко В.Н., Петров Н.В., Рыженков С.И., Соловьев А.И., Умнова И.А., Хакимов Р.Х. и другие авторы³. Следует

¹ King P. *Federalism and Federation*. - Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1982; Miller T., Hammond G., *Stability and Efficiency in a Separations of Powers Constitutional System*. - N.Y., 1989 - P 85-99; Elazar D. *Federalism and Grand Design: Political Philosophers and the Federal Principle* - Lanham: University Press of America, 1987; Elazar D. *Constitutional Design and Power Sharing in the Post Modern Epoch* - Lanham: University Press of America, 1991; King P. *Federalism and Federation* - Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1982; King P. *Federalism and Future Directions* - Toronto, Toronto University Press, 1993; Ordeshook P. *Constitutional stability // Constitutional Political Economy*. - 1992. - Vol 3 - P 137-175; Ordeshook P. *Filippov M., Slivetsova O. Designing federalism: A theory of self-sustainable federal institutions* - St. Louis: Washington University, 2001; Hayek F., *The Road to Serfdom*. - University of Chicago, 1945; Tiebout Ch. *A Pure Theory of Local Expenditures // Journal of Political Economy*. - 1956 - N 6; Reiker W. *Federalism: Origin, Operation, Significance* - Boston, 1964; Токвиль А. *Демократия в Америке*. Пер. с франц. / Предисл. Г. Дж. Ласки. - М.: Весь мир, 2000

² Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. *Федерализм в истории России*. В 3-х книгах. Кн 1 - М., 1992; Абдулатипов Р., Михайлов В., Чичановский А. *Национальная политика в Российской Федерации: От концепции к реализации*. - М., 1997; Губогло М.Н. *Модели этнической стратификации (первое постсоветское десятилетие) // Материалы историко-политологического семинара «Россия в условиях трансформации»* - М., 2000; Губогло М.Н. *Федерализм власти и власть федерализма*. - М., 1997; Ильченко М.С. *Взаимодействие «центр - регионы» как борьба за обладание властным ресурсом // Политические исследования (ПОЛИС)*. - 2005 - № 4; Ненароков А.П. *За свободный союз свободных народов (Из истории объединительного движения. 1917-1924гг)* - М., 1989; Ненароков А.П. *К единству равных: культурные факторы объединительного движения советских народов 1917-1924гг* - М., 1991; Фарушкин М.Х. *Современный федерализм: Российский и зарубежный опыт* - Казань, 1998

³ Аринин А.Н., Марченко Г.В. *Уроки и проблемы становления Российского федерализма* - М., 1999; Бусыгина И.М. *Политическая регионалистика* - М., РОССПЭН, 2006; Бусыгина И.М. *Германия - страна земель, Россия - страна регионов. Россия и Германия в Европе* - М., 1998; Бусыгина И.М. *Региональное измерение политического кризиса в России - Мировая экономика и международные отношения (МЭМО)* - 1994 - N 5 - С 5-18; Бусыгина И.М. *Проблемы формирования верхней палаты парламента в федерациях России и*

заметить, что в целом интерес российского политологического сообщества к проблемам федерализма имеет устойчивый характер.

В апреле-мае 2005 г. автор имела возможность изучать немецкий федерализм непосредственно в Германии - в Европейском центре федеральных исследований (университет Тюбинген), Центре политических исследований земли Баден-Вюртемберг, администрациях земель Берлин и Бранденбург. При изучении германского опыта в работе использовались статьи и интервью современных ученых - историков и политологов Германии, таких как: Вейлинг Х.Г., Деккер Ф., Лейфер Х., Мейер Г., Хоффман Х, Хрбек И., Хюбнер Э., Штурм Р., Хютман М., Шмидт В., Эшенбург Т. и политиков Бауэр М., Борчард М., Кюнзель Й, Леонарди У., Риссе Х⁴.

Нехватка материалов на русском языке, посвященных проблемам количества структурных единиц федеративной системы и укрупнению регионов, вызвала необходимость использовать большое количество литературы на иностранных языках. Опыт укрупнения немецких земель практически не был описан в русскоязычных источниках. Некоторые источники впервые вводятся в научный оборот в России, что также является спецификой работы.

Цели и задачи исследования Цель настоящего диссертационного исследования состоит в аналитической оценке процессов укрупнения субъектов в Российской

зарубежный опыт - Мировая экономика и международные отношения (МЭИМО) – 1996, - N 7, - С.128-134, Бусыгина И.М. Представители Президента // Свободная мысль -1996 - N 4 - С 52-62, Бусыгина И. М Региональное измерение политического кризиса в России // Мировая экономика и международные отношения (МЭИМО) – 1994 - N 5 5-18, Валентей С.Д. Федерализм - М, 1997; Валентей С.Д. Экономические проблемы становления Российского федерализма - М, 1999; Зубаревич Н. В Крупный бизнес в регионах России: территориальные стратегии развития и социальные интересы Аналитический доклад Независимый институт социальной политики. - М, 2005, Зубаревич Н.В Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. - М, 2003, Иванов В. Путин и регионы Централизация Европы - М, 2006. - С.165-166, Карапетян Л.М. Федерализм и права народов - М: Издательство ПРИОР, 1999; Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. - М, 2001, Лысенко В.Н. Разделение власти и опыт Российской Федерации. Федерализм власти и власть федерализма, Лысенко В.Н Развитие федеральных округов и будущее федеративного устройства в России // Федерализм - 2002 - № 3; Умнова И.А Конституционные основы современного российского федерализма Учебное пособие. - М, 1998; Туровский Р.Ф. Бремя пространства как политическая проблема России // Логос - 2005 - № 1; Туровский Р. Ф. Региональные аспекты общероссийских выборов // Второй электоральный цикл в России 1999-2000 гг - М, 2002

⁴ Eschenburg T. The Formation of the State of Baden-Württemberg // The German Southwest Baden-Württemberg. History, Politics, Economy and Culture / Edited by Wehling Hans-Georg - Stuttgart-Berlin-Köln, 1991, Hoffmann, Hans Joachim. Berlin - S 79 // Aus- Wehling, Hans-Georg Die deutschen Länder. Geschichte, Wirtschaft, Politik. Aktualisierte Auflage. 2004, Künzel W Brandenburg - S 107-108 // Aus Wehling, Hans-Georg Die deutschen Länder. Geschichte, Wirtschaft, Politik Aktualisierte Auflage 2004; Laufer H. Das Föderative System der Bundesrepublik Deutschland Bonn Bundeszentrale für politische Bildung, 1992, Schmidt Walter The State Constitution - Its Development Since 1953 // The German Southwest Baden-Württemberg: History, Politics, Economy and Culture / Edited by Wehling Hans-Georg - Stuttgart-Berlin-Köln, 1991, Wehling Hans-Georg Baden-Württemberg Zur Geschichte eines jungen Bundeslandes // Burger in Staat - 2005 - № 6, Leonardy Uwe Foederalismus in Deutschland - Berlin, 2001

Федерации и объяснении влияния этих процессов на степень политической стабильности в нашей стране.

Реализация основных целей исследования требует решения следующих конкретных задач:

- концептуализация понятия «стабильность» для федеративных политических систем;
- характеристика основных этапов реформирования федеративных отношений в современной России;
- ретроспективная оценка реформ административно-территориального деления в Российской империи и Советском Союзе;
- выявление факторов и мотиваций объединительного процесса в современной России;
- определение этапов и динамики объединительного процесса и проблемы «особого статуса»;
- детальная характеристика уникального опыта Германии, факторов и причин успехов и неудач объединительных процессов.

Объектом исследования в диссертационной работе выступают федеративные отношения, то есть процессы оформления и переоформления институтов и практик отношений между федеральным центром и субъектами Федерации в России.

Предметом исследования является реформа административно-территориальной структуры в РФ: изменение числа субъектов Федерации путем их укрупнения в контексте их воздействия на политическую стабильность в стране.

Теоретико-методологические основы исследования. Теоретический базис диссертации составляют исследования политологов, посвященные *федерализму*, а также проблемам строительства и формирования федеративных отношений. В этих исследованиях федерализм понимается как политическая система, предусматривающая наличие двух уровней управления (федерального и регионального), каждый из которых обладает определенной степенью политической автономии. Крайне важной для данной работы являются следующие положения:

- (а) условия формирования Федерации не совпадают с условиями ее поддержания и функционирования;
- (б) федерализм не является

«самоподдерживающимся» порядком, но требует постоянной «подстройки» и адаптации с целью повышения стабильности и устойчивости системы в целом.

Для России данные теоретические позиции означают, во-первых, что институциональный дизайн федеративных отношений, закрепленный в Конституции 1993 года, не является окончательным, поскольку был сформирован в иных общественно-политических условиях. Во-вторых, то, что трансформация территориальной структуры (укрупнение субъектов федерации) выступает способом «подстройки» системы федеративных отношений для обеспечения политической стабильности.

Анализ в работе выполняется преимущественно в рамках *институционального подхода*. Автор исходит из понимания институтов как устойчивых практик, которые могут быть формализованы в определенные структуры и организации (или же быть неформальными), определяющие политические процессы и поведение политических акторов. В данном случае сказанное означает, что политика укрупнения субъектов приводит к пересмотру институтов: их отмене, трансформации или же появлению новых институтов.

В работе использован также *сравнительный подход*, то есть казусно-ориентированное сравнение процессов успешных (состоявшихся) и неудачных (не состоявшихся) укрупнений субъектов федерации в Российской Федерации и Федеративной Республики Германии.

Научная новизна исследования Анализ многих политологических исследований, посвященных теоретическим проблемам федеративных отношений, указывает, с одной стороны, на их частую изолированность от практики строительства и, главное, функционирования федеративных институтов, а с другой – на то, что исследователи обычно рассматривают процессы федеративного строительства и реформирования сквозь призму т.н. западных стандартов, опыта западных федераций, без учета национальных или региональных особенностей страны, связанных с динамикой исторического процесса, социальными, культурными и природно-географическими предпосылками. Это обстоятельство существенным образом ограничивает знание о факторах и перспективах реформирования федеративных отношений. Между тем, у России нет аналогов в мире, в частности, в отношении численности субъектов федерации, и уже одно это накладывает

ограничение на степень применимости зарубежных моделей для оценки перспектив российских трансформаций.

Помимо этого, научная новизна исследования заключается и в том, что в работе предпринята попытка рассматривать процесс реформирования - укрупнение регионов - с точки зрения возможности повышения стабильности федеративной системы в целом. Для таких государств, как Российская Федерация трансформации территориальной структуры в сторону большей симметричности, попытка выравнивания является на данный момент весьма актуальной и может способствовать стабилизации социально-политической ситуации в государстве. Кроме того, для России этот процесс представляет собой один из вариантов постепенного отказа от национального принципа выделения субъектов федерации и (возможного) перехода в будущем к территориальному принципу.

В работе проанализирован «пионерный» опыт Пермского края, дана характеристика аналогичных процессов в других регионах и определена перспектива распространения опыта Пермского региона на другие территории Российской Федерации и Европы.

Основные положения, выносимые на защиту

1. Как политический принцип, федерализм может иметь самые разнообразные институциональные воплощения и позволяет создавать стабильные и управляемые системы организации власти в многосоставных обществах. Вместе с тем, одной из его существенных черт является постоянная динамика, то есть постоянный процесс изменений, адаптация к новым внутренним и внешним вызовам, поиск наиболее оптимальных решений. Выбор этих решений диктуется, в частности, тем, каким образом создаются федеральные союзы, то есть, происходит ли это «снизу», на основе договора прежде суверенных политико-территориальных образований, или же «сверху», из центра и осуществляется федеральной элитой (как это происходило и происходит в Российской Федерации). Даже стабильные федерации могут подвергаться и подвергнутся процессу реформирования в силу того, что условия формирования федерации не совпадают с условиями ее поддержания и функционирования. Тезис имеет особую актуальность для федераций, созданных относительно недавно и не функционирующих в стабильном режиме, где преемственность политических институтов пока не сложилась. В данном

исследовании примером стабильной федерации является Германия, а примером «новой» федерации - Российская Федерация.

2. Федеральная Конституция определила основы российского федерализма, однако слабость федерального центра, его неспособность влиять на политическую ситуацию в регионах предопределили то, что принципы федерализма так и не были полностью реализованы. К концу 1990-х гг. необходимость реформы федеративных отношений стала очевидной. Реформа начала реализовываться в 2000 г. и продолжается до сих пор, при этом в основе политических изменений лежало стремление к усилению роли федерального центра как одной из главных задач после его ослабления в предшествующий период. Реформа федеративных отношений включает множество элементов; одним из них является процесс изменения административно-территориальной структуры страны: сокращение численности субъектов федерации за счет их объединения.

3. Трансформация системы административно-территориального деления в федерациях в сторону укрупнения представляет собой весьма редкий случай для стабильно функционирующих федеративных политических систем. Подобные трансформации меняют институциональное равновесие политической системы, снижают степень ее стабильности, так что с большой долей вероятности можно предположить, что стабильные федерации будут избегать пересмотра структуры. Если же трансформации имеют место, то это объясняется либо особыми обстоятельствами, либо же незрелостью (новизной) федеративных отношений, когда преэминентность институтов еще не сложилась. Так, анализируемый в диссертационном исследовании опыт изменения состава федеральных земель в Германии свидетельствует о том, что особые обстоятельства и новизна территориальной структуры позволили реализоваться объединительному проекту в начале 50х гг. XX века, дальнейшие же попытки объединить федеральные земли в обычном режиме успеха не имели.

4. Федерализм не является «самоподдерживающимся» порядком, но требует постоянной «подстройки» и адаптации с целью повышения стабильности и устойчивости системы в целом. Автор рассматривает процесс (и политику) укрупнения регионов именно как такую «подстройку», целью которой является повышение стабильности федеративной системы. Для таких государств, как

Российская Федерация, трансформации территориальной структуры в сторону большей симметричности, попытка выравнивания является на данный момент весьма актуальной и может способствовать стабилизации социально-политической ситуации в государстве.

5. Административно – территориальное деление как Российской Империи, так и Советского Союза не было стабильным и многократно подвергалось реформированию. При этом основной особенностью являлось то, что реформаторская политика исходила «из центра». Можно предположить, что с целью поиска баланса и стабильности территориальные реформы носили циклический волнообразный характер – процессы укрупнения сменяли диаметрально противоположные процессы разукрупнения регионов, демонстрируя эффект маятника. С точки зрения федерального центра укрупнение регионов будет иметь положительный эффект при сокращении крайне большого числа федеральных субъектов и нивелировании существующих между ними социально-экономических диспропорций. При этом процесс укрупнения будет повышать стабильность политической системы в целом. Но внутри созданного региона, который оказывается внутренне гетерогенным, степень стабильности снижается. Таким образом, укрупнение может сопровождаться переводом нестабильности на другой уровень – с федерального на региональный.

6. Объединение субъектов федерации является не просто «актом политической воли» основных игроков политического процесса. Для того, чтобы объединительный проект был стратегически успешен, необходимо наличие объективных факторов, таких, как исторический, этнический, социально-экономический (уровни социально-экономического развития объединяющихся регионов и разрыв между ними). Практический опыт России по объединению субъектов показывает, что схемы укрупнения регионов строятся по следующему принципу - к региону-донору присоединяется один (или несколько) более слабых регионов в расчете на то, что донор за счет перераспределения собственных ресурсов будет их поддерживать и стимулировать их экономическое развитие. Однако, эти преимущества возникают не автоматически, поскольку вместо стимулирования развития донор, возможно, наоборот, будет оттягивать ресурсы на себя. Поэтому необходимо оптимизировать механизм перераспределения, чтобы ликвидировать иждивенческие настроения

слабых территорий и не дестимулировать развитие сильных регионов. Таким образом, необходима вовлеченность федерального центра.

7. Многообразие Российской Федерации не позволяет выработать единый рецепт для всей системы, следовательно, для формирования государственной политики на данном направлении необходима разработка нескольких типовых вариантов. Одним из пилотных проектов стал Пермский край, образование которого было неизбежно и обусловлено реальными политическими и экономическими предпосылками - на процесс формирования региона влиял целый ряд системообразующих объективных и субъективных факторов. Динамику объединительных процессов полезно анализировать, сравнивая степень активности региональных элит и выявляя при этом общие закономерности. Примеры трех объединяющихся территорий, имеющих Федеральные конституционные законы об объединении и находящихся в финальной стадии интеграционного процесса: Пермский, Красноярский и Камчатский края, показали возможное разнообразие вариантов и практический эффект от объединения уже сегодня. В первом Уставе объединенного субъекта – Уставе Пермского края – нашел свое практическое разрешение один из наиболее сложных вопросов - проблема «особого статуса» присоединяемых округов, которая возникает как результат «перевода» рисков политической нестабильности с федерального на региональный уровень.

Практическая значимость исследования. В практической плоскости исследование применимо в нескольких аспектах. Во-первых, выводы исследования могут применяться для оценки и совершенствования процессов реформирования федеративных отношений в современной России. Во-вторых, очевидно, что процесс укрупнения регионов в нашей стране далек от завершения, следовательно, материалы, выводы и рекомендации работы будут весьма полезны для других российских регионов (особенно, для их органов власти), входящих в объединительные процессы. В-третьих, материалы и выводы настоящей диссертации можно использовать при разработке и преподавании учебных курсов «Сравнительный федерализм», «Федеративные отношения в Российской Федерации», «Политическая регионалистика».

Апробация диссертационной работы. Настоящая диссертация была обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры политических наук историко-политологического факультета Пермского государственного университета.

Основные выводы и материалы диссертационного исследования были представлены на Шестом международном форуме по федерализму «Возможность реформации германского федерализма» в представительстве земли Баден - Вюртемберг в Берлине в мае 2005 года и на Ежегодной конференции Комитета по Федеральным Исследованиям 28 Международной Научно-Политической Ассоциации «Равновесие федеральных систем» в октябре 2008 г. в Берлине. В Российской Федерации материалы были доложены на Межрегиональной научно-практической конференции «Роль системообразующего фактора в процессе формирования и развития объединяющихся территорий» в Петропавловске-Камчатском в октябре 2006 года, проводимой в преддверии объединения Камчатского края, и на семинаре Центра региональных и политических исследований в МГИМО «Федерализм и этническое многообразие в Российской Федерации» в феврале 2008 г.

Материалы диссертационного исследования отражены в 7 публикациях автора по проблемам объединения регионов, в том числе 2 – в рецензируемых журналах, а также учтены рабочей группой администрации Пермского края по работе над Уставом первого объединенного субъекта - Пермский край

II. Основное содержание диссертационного исследования

Структура диссертации определяется задачами исследования и условно может быть разделена на три блока. Первый блок подразумевает рассмотрение проблемы численности территориальных единиц (субъектов федерации) в контексте стабильности федеративной системы, а также раскрывает процесс реформирования федеративных отношений в современной России. Второй включает анализ административно-территориального деления, определение межрегиональных контрастов Российской Федерации и путь реформирования административно-территориальной системы России от империи, позже союзного государства к федерации. В этой же главе дается анализ процесса реформирования административно-территориального деления Германии – единственного в современной истории государства, имеющего практический опыт (как состоявшийся, так и неудачную попытку) укрупнения регионов. Третий блок - переход непосредственно к практике укрупнения регионов в Российской Федерации на примере образования Пермского

края как первого опыта объединения регионов в единый более крупный регион. Опыт Пермского края рассматривается в сравнении с опытом других объединяющихся регионов – Красноярского и Камчатского краев. В третьей главе рассматриваются факторы и мотивы объединительного процесса, его динамика, а также проблема «особого статуса» объединяемого региона, с учетом национальной проблематики. Исследование, таким образом, состоит из введения, трех глав, разделенных на параграфы, заключения и библиографии.

Во **введении** обосновываются выбор темы, ее актуальность, сформулированы цели и задачи исследования, его объект и предмет, определены методологические основы исследования, охарактеризована степень разработанности темы, научная новизна исследования, его практическая значимость и направления апробации.

Первая глава «Факторы стабильности и федеративный процесс в России» содержит анализ понятия стабильности федерации, его применения к различным федерациям и анализ процесса реформирования федеративных отношений в современной России. В главе выделены два параграфа, после них приведены основные выводы.

В первом параграфе *«Проблема численности территориальных единиц (субъектов) в контексте стабильности федераций»* определяются признаки стабильных федераций.

Государство, строящее федеративные отношения или же «входящее» в федеративную реформу, неизбежно сталкивается с необходимостью решать вопрос о численности членов федеративного союза, оптимальной для успешного функционирования системы в целом⁵. Для ответа на вопрос о том, существует ли оптимальная численность участников федеративного договора, при которой система функционирует стабильно, отдельно рассматривается понятие «стабильности»⁶.

⁵ В данном контексте необходимо провести разграничение между федерациями, формирующимися «снизу» (подобно тому, как складывались, например, конфедерация в Швейцарии или же федеративный союз в США) и федерализирующимися унитарными государствами, где процессы разворачиваются «сверху», как это происходит в России или происходило в послевоенной Германии (Х Лойфер, Х Бауэр, Д Барри) При строительстве федерации «снизу» ее численный состав, как правило, расширяется при приеме новых членов в союз, которые при этом должны отвечать определенным критериям и принимать на себя определенные обязательства лояльности по отношению к союзу в целом При федерализация «сверху» инициативы и/или решения об укрупнении субъектов в большинстве случаев исходят из сильного центра.

⁶ Стабильность для демократической политической системы может определяться, как инкрементное изменение политических институтов, как постепенная, конституциональная и демократическая адаптация политической системы к меняющимся обстоятельствам. Государство с ярко выраженными сепаратистскими настроениями вряд ли может считаться стабильным, равно как и государство, в котором военная власть узурпирует гражданское

При прочих равных условиях федеральному центру будет более выгодно большое число небольших территориальных единиц, поскольку эта фрагментированность затруднит возможность формирования региональных коалиций, конфликтующих с центром. Однако, с другой стороны, «рыночный» подход говорит о том, что для эффективной работы рынка все субъекты должны быть, по возможности, его полноценными участниками, а не исключительно реципиентами программ перераспределения (Ф.Хайск, В. Райкер, М.Филипов). В целом, можно предположить, что для сохранения стабильности в федеративном государстве необходимо определенное число (более двух, но для каждой федерации этот вопрос решается, исходя из конкретных условий) территориальных единиц (субъектов), однако, слишком сильное дробление (т.е. слишком большое число субъектов) может привести к понижению эффективности функционирования системы в целом, что негативно скажется на стабильности. В последующих главах проводится анализ того, насколько применимы эти теоретические построения оказываются для современной России.

События политической жизни России часто связывают со степенью разработанности федеративной проблематики и ее практической реализацией. Второй параграф *«Реформирование федеративных отношений в современной России»* рассматривает проблемы взаимоотношений федерального центра и регионов. В 1990-е гг. надежды на демократическое развитие России возлагали на тип федерации, построенной по «западным образцам»⁷, адаптированным к российским реалиям. Федерализм в этот период декларировался элитой как наиболее успешное направление реформ в стране. С 2000 г. российская федеральная элита видит решение задачи резкого ускорения развития страны на пути ре-централизации, коренного пересмотра логики центрo-периферийных отношений образца 90-х гг. Однако, по сути, территориальная проблема в России до сих пор не решена.

По мнению ряда исследователей (А.Казаков, М. Фарушкин), федерализм в Российской Федерации явился посткризисной формой укрепления государственности, и склонная к унитаризму полиэтничная страна обратилась к федеративному

общество. П.Ордечук и М.Филипов определяют, что государство, в котором нет резкого нарушения демократических процессов, в котором граждане имеют возможность влияния на политические процессы, в котором взаимоотношения между разными уровнями власти протекают в соответствии с закрепленными конституцией условиями и где армия находится на службе у гражданского общества, принято считать стабильным

⁷ отсюда так много заимствований из опыта федеративных отношений США и Германии

государственному устройству как к антикризисному механизму в периоды трансформационных катаклизмов. Данная идея находит некоторое подтверждение в ажиотажной федерализации Российской Федерации в период перестройки.

Основными чертами российского федерализма 90-х гг. являлись:

- 1) слабость федерального центра и острая конфронтация между федеральными исполнительными (Президент и правительство) и законодательными (Государственная Дума) институтами;
- 2) асимметричный характер российского федерализма, имеющий множество измерений – наличие в составе федерации субъектов разного типа, обладающих различным объемом политических и экономических компетенций; крайне масштабные диспропорции по уровням развития между регионами; «парадокс матрешки», когда один субъект входил в состав другого;
- 3) попытка выстроить отношения с регионами со стороны Президента, опираясь на эксклюзивные, двусторонние отношения, вне формальных институтов.

К концу 1990-х гг. федеральный центр вынужден искать новые рычаги воздействия на регионы, так как реформирование территориальных отношений в сторону конфедерализации или же в сторону рецентрализации стало неизбежным.

Предложенные Президентом В.В. Путиным реформы системы государственной власти в Российской Федерации часто называют «новым федерализмом». Учреждение им семи федеральных округов в 2000 г. имело в целом положительное значение, позволив собрать все федеральные органы власти в единую систему, работающую в целом на интересы государства, а не отдельных губернаторов и субъекты Федерации. Представители Президента смогли восстановить единое правовое пространство Российской Федерации и создать предпосылки для восстановления единого экономического пространства.

Федерализм в России – одно из наиболее мобильных и динамичных направлений реформ. Борьба за властный ресурс между федерацией и регионами с различной степенью интенсивности продолжается на протяжении последних 15 лет. На различных этапах обеим сторонам «торга» удавалось склонять чашу весов в свою пользу. Однако, соотношение сил оставалось неустойчивым, что проявилось в изменениях институционального комплекса федеративной системы. Учитывая циклический характер институциональных трансформаций, специалисты (А Захаров,

Р.Туровский) полагают, что в ближайшем будущем баланс вновь будет нарушен. Однако, наиболее значимым становится вывод о том, что устойчивость и прочность государственно-территориальной системы России в большей степени зависит от того, насколько сильным будет очередная амплитуда такого «перепада».

Вторая глава **«Территориально-политическое строительство в федеративном государстве»** рассматривает административно - территориальное деление в Российской Федерации в настоящее время, выявляя причины наличия сильных межрегиональных контрастов, истоки которых определяются в ретроспективном анализе административно-территориального деления Российской империи, Советского Союза и Российской Федерации. В этой же главе автор обращается к опыту Германии в части реформирования административно-территориального деления страны и укрупнения регионов. В главе три параграфа, после которых приведены основные выводы.

В первом параграфе *«Административно-территориальное деление⁸ и межрегиональные контрасты в Российской Федерации»* дается картина административно-территориального деления современной России. До 1 декабря 2005 года Российская Федерация включала 89 регионов - субъектов федерации. Субъекты федерации делились на более мелкие административно-территориальные образования (административные районы, города, городские районы, поселки городского типа, сельские администрации). До 2005 года в России насчитывалось 21 республика, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область, 10 автономных округов, 1867 районов, 1091 город, 329 городских районов, 1922 поселка городского типа, 24 444 сельские администрации (включая сельсоветы, волости, сельские округа и органы самоуправления).

В мае 2000 года на территории России образовано семь федеральных округов, которые, не затрагивая основное (конституционное) административно-территориальное деление, стали формой укрепления вертикали государственной власти. С образования федеральных округов началась очередная волна трансформации системы АТД - процесс укрупнения российских регионов.

⁸ Административно-территориальное деление (АТД) представляет собой разделение территории государства на административно управляемые части – административно-территориальные единицы

Нынешний состав субъектов Российской Федерации определен Конституцией Российской Федерации 1993 года и Федеративным договором. Однако, нет оснований полагать, что этот состав не может быть пересмотрен. Основной Закон Российского государства допускает несколько вариантов изменения численного состава субъектов:

- 1) Прием в состав федерации нового субъекта, с территорией, находящейся до приема за пределами нынешних границ.
- 2) Разделение ныне существующего субъекта федерации на два или более субъекта (вариант, едва ли имеющий практическое значение, ввиду наличия слишком большого количества субъектов в федерации).
- 3) Выход автономного округа из сложносоставного субъекта - вариант, также увеличивающий количество субъектов.
- 4) Слияние двух или нескольких существующих субъектов федерации в один субъект или укрупнение (вариант, сокращающий количество субъектов). Именно последний вариант получает распространение в современной России, ввиду того, что он выполняет сразу ряд задач: не только сокращает количество субъектов федерации и количество слаборазвитых субъектов – реципиентов, но и *корректирует асимметрию территориальной системы в целом.*

Проблема сложносоставных субъектов Российской Федерации является уникальной для существующей практики построения федеративных государств. В соответствии со ст. 66 Конституции РФ, один субъект фактически входит в другой, являясь при этом юридически самостоятельным. Семь субъектов Российской Федерации имели в своем составе девять других субъектов – автономных национальных округов, со своим законодательством и Уставами, представительством в Федеральных органах власти, отделениями федеральных структур, отдельными бюджетами. Однако, вхождение одного субъекта в состав другого подразумевает влияние на этот статус краевого или областного законодательства «материнского» региона и некую подчиненность, при которой не соблюдается равноправие, что противоречит ст. 76 Конституции РФ. Таким образом, в данной схеме неминуемо заложен конфликт. Практика показывает, что в Российской Федерации равный конституционный статус не гарантирует равного политико-правового и социально-экономического положения, поскольку контрасты в рамках группы субъектов с одинаковым статусом (к примеру, областей) крайне значительны.

В общем виде для территориальной структуры России можно констатировать наличие *высокой степени асимметрии*. Отметим, что само по себе наличие асимметрии не свидетельствует прямо о «позитивном» или «негативном» характере динамики территориально-политического развития, а лишь *указывает на признаки нестабильности системы и возможности перемен*

Исторически сложившееся иерархическое устройство системы управления Российской территорией порождает проблемы, связанные с чрезмерной централизацией управления. Причем, эта проблема возникает на каждом уровне, порождая все новые уровни асимметрии, хотя, формально, централизация должна была бы способствовать их сокращению. «Обратная сторона медали» укрупнения регионов состоит в том, что чрезмерное сокращение административных единиц может привести к появлению неуправляемых периферий, удаленных от административных центров. Между тем, существует предел, за которым удержание и полноценное освоение территории становится невозможным.

Поскольку в мире нет федераций, сопоставимых с Российской по количеству субъектов, то в самой структуре системы заложен проблемный потенциал (Н.Зубаревич, А.Галкин, Р.Туровский). Российское многообразие и территориальные асимметрии в их совокупности и разнородности не имеют аналогов в мире, и это является одним из объяснений весьма ограниченной практической значимости зарубежного опыта для российских реалий. Однако, рассматривая аспект укрупнения регионов, есть польза обращения к опыту Германии, являющейся федерацией симметричной⁹, о чем пойдет речь в третьем параграфе данной главы.

С целью определения причин существующей асимметрии федеральной структуры, параграф второй главы *«Реформы административно-территориального деления в России: Российская империя – Советский Союз – Российская Федерация»* посвящен ретроспективе реформирования административно-территориального деления в России. В данной главе анализируется эволюция сети административно-территориального деления (АТД) России в период с 1708 г. (первых

⁹ В симметричной федерации все субъекты (земли) по отношению к федерации равны, так же как они равны между собой. Субъекты федерации призваны сотрудничать друг с другом, оказывать друг другу помощь и содействие, считаться с интересами друг друга – то есть, действовать в духе верности федерации в целом. Принцип верности федерации (*Bundestreue*) обязывает сильные в финансовом отношении земли оказывать помощь землям финансово слабым

реформ Петра I) до наших дней на уровне единицы высшего (первого) уровня иерархии (губернии, области, края, республики). Период до 1917 г. рассматривается в границах Российской империи, а после — в рамках границ РСФСР.

Процесс эволюции АТД России можно условно разделить на несколько этапов. Регионалист С.Тархов определяет 13 этапов реформ АТД. Для понимания логики изменений системы АТД в контексте данной работе автор предлагает укрупнить периоды ретроспективного анализа с целью проследить изменение амплитуды движения государства Российского от укрупнения к разукрупнению. По мнению автора, модель развития системы АТД России укладывается в девять основных этапов: 1 этап (1708-1775). Петром Великим заложена основа современной системы АТД. 2 этап (1775 - 1801). *Разукрупнение*, реформы Екатерины II. 3 этап (1801 – 1917). *Укрупнительные* реформы Павла I и Александра I. 4 этап (1917- 1923). *Новое разукрупнение*, реформы Временного правительства. Вслед за Октябрьской революцией 1917 года в национально-государственном строительстве федеративного социалистического государства проявились две тенденции: начался стихийный процесс образования союза независимых республик и создание автономных образований внутри России на окраинах страны. В губерниях и областях с преобладающим нерусским населением в 1918–1920 годах были провозглашены собственные советские, автономные или независимые национальные республики. В обстановке неустойчивости, характерной для первых лет революционной России, платой за такое объединение стали существенные уступки национальным элитам. В результате целого ряда компромиссов, отражавших эти уступки, и возникло национальное государственное устройство (А. Галкин, П. Федосов, С. Валентей, В.Соловей). С 1920 года выделяются три основные формы субъектов федерации: автономная республика, автономная область и национальный округ. Порядок образования новых национально-государственных образований в составе РСФСР перестает быть выражением интересов национальных меньшинств, превращаясь в орудие государственной политики. 5 этап (1923-1929). Первая советская реформа 1923–1929 годов провозгласила *укрупнение* единиц: возникла идея нового районирования страны, разработанная Госпланом, состоявшая в замене старых губерний огромными советскими экономическими областями (Уральская, Сибирская). В 1925 году новая форма автономии – национальный округ получает

широкое распространение. Свой «особый» статус получили малочисленные коренные народы, которым по причине малочисленности и крайней отсталости не хотели предоставлять полноправную автономию. 6 этап (1930 – 1957) Вторая советская реформа АТД логично представляла собой *разукрупнение* огромных по площади, населению и числу плохо управляемых АТ единиц. Во второй половине Великой Отечественной войны началась еще одна *волна разукрупнения*, ликвидация ряда автономий народов, признанных "нелояльными". 7 этап (1957-1990), Начавшийся в 1957 году этап характеризует *стадию устойчивого равновесия системы АТД*. 8 этап (1990 – 2000). 12 июня 1990 года РСФСР провозгласила государственный суверенитет, открыв тем самым «парад суверенитетов» для республик, входящих в состав России. 9 этап (2000 по настоящее время). Создание института федеральных округов определило очередной вектор укрупнения.

Из анализа следует, что реформы сети АТД Российской Федерации имеют ярко выраженный циклический характер. В целом, монархи и руководители страны достаточно свободно манипулировали сетью АТД для достижения тех или иных политических целей, что давало возможность Государству Российскому находиться в постоянном развитии и сохранить большую часть территории до сегодняшних дней, несмотря на тенденции территорий к самоопределению.

Анализируя динамику формирования административно-территориального деления России, необходимо отметить, что процесс становления Российского федеративного государства нельзя считать завершенным, так как политическая практика постоянно ставит перед федерацией в целом и входящими в нее субъектами новые проблемы. Сам характер истории административно-территориального деления в России – волны укрупнений и разукрупнений, постоянно сменяющие друг друга – объективно способствует современной политике укрупнения.

Причина обращения в третьем параграфе *«Реформы административно-территориального деления в Германии: проекты укрупнения регионов»* к опыту Германии в том, что именно там существует уникальный в новейшей истории опыт объединения субъектов федерации. Один случай является успешным, другое объединение не удалось, но попытка была осуществлена совсем недавно – в 1996

году. Оба случая нуждаются в детальном изучении с целью анализа условий, способствовавших образованию благоприятной для объединительных процессов среды, и факторов, повлиявших как на положительный, так и на отрицательный результат.

Особые обстоятельства и новая территориальная структура послевоенной Германии позволила реализоваться уникальному объединительному проекту, когда в 1952 году в результате референдума три старинные, богатые культурными традициями территории – Баден, Вюртемберг и некогда прусский Гогенцоллерн – слились в один субъект федерации Федеративной Республики Германии – землю Баден – Вюртемберг. Причиной нестабильности послужил ряд объективных и субъективных факторов: вторая мировая война и необходимость защиты территории от войск союзников, давление и конкуренция со стороны экономически и политически сильной Баварии.

В случае с объединением земель Берлин и Бранденбург в 1996 году нестабильность провоцировало воссоединение страны после падения советского режима и экономический кризис земли Берлин; как следствие, возникла идея объединения с более стабильным Бранденбургом. Но у федерации был уже существенный накопленный (не всегда позитивный) федеральный опыт интеграции, и попытка объединить федеральные земли «в обычном режиме» успеха не имела.

Практика показывает, что даже при наличии выраженной экономической целесообразности в объединительном проекте политический фактор является доминирующим при принятии решения об объединении двух субъектов федерации. Во многом неуспех проекта Берлин-Бранденбург определила «столичность» Берлина: эмоциональный комплекс «периферийного» Бранденбурга с недостаточностью информированности населения о реальном положении вещей сыграли негативную роль. Процессы интеграционного типа отличаются особой сложностью и имеют две основных стороны – рациональную и эмоциональную. Технократический подход уже не способен найти поддержку у населения, поэтому новые структуры следует создавать в динамике, учитывая среди прочих эмоциональный фактор, фактор коллективной исторической памяти и многие другие аспекты.

В главе III «Практический опыт укрупнения субъектов федерации в современной России» рассматриваются примеры трех объединяющихся территорий, имеющих Федеральные конституционные законы об объединении и находящихся в финальной стадии интеграционного процесса: Пермский, Красноярский и Камчатский края, с основным акцентом на Пермский край, являющимся первым (пилотным) проектом для Российской Федерации.

Для понимания исходных условий в 1 параграфе главы *«Факторы и мотивы объединительного процесса»* анализируются объективные и субъективные факторы, влияющие на процесс объединения субъектов федерации, а также мотивы объединительных процессов. К *объективным факторам* можно отнести исторический, этнический, социально-экономический (уровни социально-экономического развития объединяющихся регионов и разрыв между ними). К *субъективным факторам* относятся мотивации основных политических акторов в отношении процесса объединения (федерального центра, исполнительной и законодательной властей регионов, органов местного самоуправления, гражданского общества).

Группы субъектов, такие, как Пермская область и Коми-Пермяцкий округ, территории Красноярского края, Эвенкия и Таймыр, Камчатка и Корякия имеют исторически сложившийся территориальный и административно-хозяйственный комплекс. С принятием Конституции 1993 года национальные округа, «проглотив» порцию данного Президентом Ельциным суверенитета, становятся, наряду с областями, самостоятельными субъектами Российской Федерации. Однако, за время «раздельного» существования многие округа так и не смогли стать экономически самодостаточными. Моноспециализация, удаленность от магистральных путей, слабо развитая производственная инфраструктура предопределили чрезвычайно низкий стартовый уровень для перехода округов к рыночным отношениям. Наличие коллективной исторической памяти – мощный стимул к восстановлению прежних границ и объединению разделенных субъектов.

Очевидно, что процесс объединения спровоцировал усиление элементов политического и экономического торга между центром и регионами. В частности, с Пермским краем существует договоренность о том, что в течение «переходного

периода» до 2008 года включительно объем финансовой поддержки из федерального бюджета сохраняется в размере не ниже уровня, сложившегося по Пермской области и КПАО до объединения. Кроме того, из федерального бюджета были профинансированы важнейшие объекты инфраструктуры создаваемого Пермского края. Таким образом, участие центра позволяет решить один из ключевых вопросов объединения – *ускорение* процессов выравнивания социально-экономического развития объединяющихся территорий.

Для достижения реального «прорыва» в социально-экономическом развитии присоединяемых территорий необходимо соблюдение двух условий. Первое условие – автономные округа присоединяются к сильному региону-лидеру с более высокими показателями социально-экономического развития. Второе условие успешного присоединения – активная позиция властей округов в преодолении их собственного отставания. В Пермской области и КПАО, так же как и в Красноярском и Иркутском случае, четко соблюдалось первое условие: слияние слаборазвитого (или непропорционально развитого) и слабоосвоенного округа с экономически сильным регионом, при этом степень активности политики властей автономных округов была разной – от минимальной в КПАО до более значительной в Таймырском и Эвенкийском округах.

В связи с тем, что разница между округами в субъектах по уровню социально-экономического развития довольно существенна (КПАО, являясь на 80 % дотационным, входил в ряд беднейших автономных округов России, наряду с Усть-Ордынским и Корякским округами; в противоположность им, политика властей Таймырского округа по привлечению крупнейших налогоплательщиков ускорила рост доходов населения Таймырского АО), центру необходим не один, но ряд шаблонов, по которым объединяются регионы. Наиболее точно укладывается в схему, разработанную в Пермском крае, Иркутск и Усть-Ордынский Бурятский автономный округ. Исторические, экономические и политические условия, способствующие объединительному процессу, примерно одинаковые, но негативную роль сыграло отсутствие договоренностей региональных элит, поставивших на карту «национальный вопрос». При изучении интеграционных процессов выясняется, что этнический фактор, который позволил округам получить суверенитет и который мог

бы стать решающим контраргументом при объединении территорий, федеральный центр рассматривает по остаточному принципу. Но именно этот фактор окружные региональные элиты декларируют в качестве основного, защищая свои административные интересы¹⁰.

Второй параграф главы *«Динамика объединительного процесса»* показывает процессы в динамическом развитии. Многообразие Российской Федерации не позволяет выработать единый рецепт для всей системы, и для формирования государственной линии необходимо несколько типовых вариантов. Первым из таких пилотных проектов стал Пермский край, хронология образования которого рассматривается в параграфе. От идеи до реализации планов Пермский край двигался 7 лет. Объединение следующих за ним территорий займет около 2 лет, что видно из анализа аналогичных процессов в других субъектах.

Исследование показывает, что реальная модель образования Пермского края не совпадает с «идеальной» моделью. На это существовал целый ряд политических причин. Во-первых, руководство Пермской области «узурпировало» разработку идеи об объединении, исключив на начальном этапе участие гражданского общества в процессе в виду конституционального отсутствия законодательного регулирования, блокировавшего объединительный процесс. Во-вторых, большое количество согласительных документов и необходимость длительной проработки спорных вопросов, с одной стороны, существенно замедлило ход процесса, но, с другой, способствовало достижению результата не революционным, а эволюционным путем. В третьих, назначение губернатора было осуществлено до выборов нового парламента, и существование на территории края в течение года двух парламента было определенной конституционной коллизией, которая позволила создать позитивное отношение законодательной элиты объединяющихся субъектов к процессу объединения.

¹⁰ Интересен факт, что в КПАО до 2002 года не было ни одной организации, отстаивающей национальные интересы коми-пермяцкого народа. Такая организация была создана заинтересованными силами в начале 2002 года с целью сбора подписей коми-пермяцкого населения против проведения референдума об объединении двух территорий

Происходящие в России процессы регионального укрупнения можно отнести к числу базисных национальных политических инноваций. Изначально объединительные процессы планировалось провести, прежде всего, в отношении т.н. сложносоставных, «матрешечных», субъектов РФ – краев и областей, включающих в свой состав автономные округа (ч. 4 ст. 66 Конституции). Когда округ одновременно имеет статусы субъекта Федерации и территориальной единицы края, области, возникают трудноразрешимые управленческие и правовые коллизии. Один из вариантов решения проблем – договорные отношения, регулирующие спорные вопросы (пример Тюмени, Югры и Ямала). Именно по такому пути пошли практичные немцы, осуществляющие в данный момент экономическую интеграцию земель Берлин и Бранденбург. Другой вариант - конституциональные изменения, а именно лишение округа статуса субъекта Федерации через объединение в края с областями, или, фактически, присоединение.

Известный российский регионалист Наталья Зубаревич отмечает, что укрупнение регионов стало актуальным механизмом региональной политики с 2004 г., когда началось объединение автономных округов и «материнских» территорий¹¹. Данная политическая инновация неразрывно связана с имиджевой составляющей российских регионов: из региональной статистики исчезнут субъекты РФ с крайне неблагоприятными социально-экономическими показателями. Если «перенос» данной технологии соответствует неким условиям, по мнению того же исследователя, объединение может быть эффективным механизмом региональной политики.

Следует отметить, что интеграционный процесс неизбежно содержит в себе конфликт интересов. Применительно к Пермскому краю необходимо сказать о деструктивной деятельности руководства КПАО, опасавшегося потерять властный ресурс. Пермский губернатор Трутнев в свою очередь заявлял в СМИ о том, что проблема объединения не в наличии оппозиции населения, а в рискованности быть первыми, в несовершенстве законодательства, отсутствии четкости в процессе объединения. Конфликт заключается лишь в том, что «пострадавших» в процессе объединения в обоих субъектах можно сосчитать на пальцах одной руки: при

¹¹ Сама по себе объединительные политические технологии не являются новыми, но дифференцированное их применение в рамках одного политического процесса можно отнести к базовой инновации. Диверсификация и чрезмерная децентрализация заменяется унификацией институциональной формы и централизацией управления ресурсами, что может фактически снизить издержки на функционирование обслуживающей инфраструктуры.

объединении субъекты федерации будут ликвидированы, а значит, потеряют свои посты глава округа, председатель Законодательного собрания округа, депутат Госдумы и члены Совета федерации. Формально аналогичные посты были упразднены и в самой Пермской области и назначены новые выборы.

Далее в параграфе рассматривается, как развивается процесс объединения субъектов федерации сегодня, и какие имеет перспективы. Объединительные референдумы прошли в ряде субъектов федерации. 7 декабря 2003 года за объединение в Пермский край проголосовали жители Пермской области («за» 83,8%) и Коми-Пермяцкого округа (89,7%). Вслед за Прикамьем процесс объединения Российских регионов получил развитие в Сибири и на Дальнем Востоке. 17 апреля 2005 года состоялся референдум по объединению Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского округов. 23 октября 2005 года - Камчатской области и Корякского округа, 16 апреля 2006 года - Иркутской области и Усть-Ордынского округа. В марте 2007 года состоялся референдум об объединении Агинского Бурятского автономного округа и Читинской области. В декабре 2007 года одновременно с думскими выборами прошел референдум в Республике Алтай и Алтайском крае, в марте 2008 года одновременно с выборами президента - Ненецкого округа с Архангельской областью.

Фактически на сегодняшний момент процесс объединения интенсивно идет в рамках пяти проектов. При этом юридически образование Пермского края и нового Красноярского края завершилось 31 января 2007 года и 31 декабря 2007 года соответственно, Камчатского края - 31 декабря 2008г. Федеральный конституционный закон «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта РФ в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» подписан 30 декабря 2006 года. Создание Иркутского края завершится также в 2008 году. Активно действует Читинская область и Агинско-Бурятский округ. Таким образом, к началу следующего года будут считаться образованными уже четыре новых субъекта Федерации, к 2010 году их число планируется довести до 7. Общее количество субъектов Российской Федерации будет равняться 81.

Практический опыт России по объединению субъектов показывает, что схемы укрупнения регионов строятся по следующему принципу - к региону-донору присоединяется один (или несколько более слабых регионов) в расчете на то, что донор за счет перераспределения собственных ресурсов будет их поддерживать и стимулировать их экономическое развитие. Однако, эти преимущества, очевидно, возникают не автоматически, поскольку вместо стимулирования развития донор, возможно, наоборот, будет оттягивать ресурсы на себя. Поэтому необходимо оптимизировать механизм перераспределения, чтобы ликвидировать иждивенческие настроения слабых территорий и не дестимулировать развитие сильных регионов. Таким образом, необходима вовлеченность федерального центра.

В третьем параграфе III главы *“Проблема «особого статуса»”* рассматривается вопрос придания особого статуса присоединяемой национальной территории. Вопрос об «особом статусе» присоединяемых округов возник в результате торга региональных элит бывших автономных округов и федерального центра. Суть «особого статуса» – в возможности более полного сохранения полномочий исполнительной и законодательной власти на территории бывшего автономного субъекта. Пермский край в очередной раз выступил в роли экспериментальной площадки для инноваций: вопрос «Особый статус Коми-Пермяцкий округа в Пермском крае» определен главой VIII Устава Пермского края, принятого 19.04.2007 в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В **Заключении** формулируются основные выводы диссертационного исследования. По итогам проведенного анализа подтверждаются основные исследовательские гипотезы автора

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Колмогорова Д.М. Факторы интеграционного процесса в современной России // Вестник Пермского университета. Серия «Политология». - 2007. - № 1. - С. 149-158.
2. Колмогорова Д.М. Российский и германский опыт укрупнения регионов: публикации по теме // Политические исследования (ПОЛИС). – 2005. - № 5. - С.153-154.
3. Колмогорова Д.М. Берлин плюс Бранденбург – WARUM NICHT? // Укрупнение субъектов федерации как путь к укреплению Российской государственности: Сб. материалов / Под ред. Неганова С.В. - Пермь, 2004. - С.155-164.

4. Колмогорова Д.М. Роль системообразующих факторов в процессе формирования и развития территорий: уроки и перспективы. // Сб. материалов межрег. науч.-практ. конф. «Роль системообразующего фактора в процессе формирования и развития объединяющихся территорий». – Петропавловск-Камчатский, 2006. - 0,6 п.л.

5. Колмогорова Д.М. Укрупнение регионов: предпосылки, проблемы, варианты решения. // Материалы Всерос. науч.-практ. конф. «Единство Российского государства: проблемы и перспективы». - Саратов – Балаково, 2004. - 0,4 п.л.

6. Колмогорова Д.М. Пермский край: объективные и субъективные факторы социально-экономического выравнивания территорий в процессе интеграции. // Материалы междунар. науч.-практ. семинара «Федерализм и местное самоуправление в России и Германии: современные тенденции развития». - Барнаул, 2004. – С. 65-74.

7. Колмогорова Д.М. О ходе процесса образования нового субъекта Российской Федерации – Пермский край: пошаговая хроника // Панорама исследований политики Прикамья. - Пермь, 2005. – Вып. 3. – С.84-99.

Подписано в печать 25.09.08, Формат 60х84/16

Бумага офсетная. Усл. печ. л. 1,86.

Заказ № 431. Тираж 100 экз.

Типография ПГУ.

614990, Пермь, ул. Букирева, 15.