



**Т.А.Алексеева, .М.Бусыгина,  
А.Ю.Мельвиль, .Г.Миронюк,  
И. Н. Тимофеев**

## **ПРОБЛЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИИ**

**(НА ПРИМЕРЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ С  
ХАНТЫ-МАНСЙСКИМ И ЯМАЛО-НЕНЕЦКИМ АВТОНОМНЫМИ  
ОКРУГАМИ)**

**Территориальная  
реформа и  
федеративное  
устройство  
России**

Согласно Статье 1 Конституции РФ 1993 г., Россия определяется как демократическое федеративное государство. Как и многие другие нормы Конституции, эта норма на момент ее принятия была в значительной мере декларацией и обозначением целей, нежели констатацией факта наличия в стране зрелой демократической федерации. Федеративность РСФСР, зафиксированная в Конституции 1978 г., носила во многом формальный характер, но именно она стала в начале 1990-х годов основой для создания федеративной структуры в России. Процессы федерализации в нашей стране в последние полтора десятилетия разворачивались по следующим направлениям: 1) рассредоточение властных полномочий между различными уровнями политико-управленческой системы по вертикали и горизонтали; 2) преобразование составных частей федерации в политические сообщества; 3) появление в результате федеративной практики форм и методов самоорганизации граждан, их взаимодействия с институтами власти и друг другом на демократической (в том числе процедурной) основе. Результаты этих процессов продемонстрировали значительные региональные различия (их проявление – диверсификация политического и социально-экономического развития российских регионов), породив также целый ряд проблем. Предлагаемые экспертами и политиками способы их решения многообразны, но так или иначе подразумевают изменение федеративной структуры. Большинство планов и проектов такого изменения предполагает **уменьшение количества субъектов Российской Федерации посредством их укрупнения**. Сам принцип укрупнения оправдывается по-разному, но можно выделить два основных аргумента его сторонников:

- укрупнение позволит добиться экономической самостоятельности субъектов РФ;
- и/или (чаще всего или)
- сокращение количества субъектов РФ («89 – слишком много») и их последующее укрупнение позволят уменьшить затраты на

систему государственного управления, а также упорядочить и значительно улучшить ее.

Сторонники укрупнения регионов РФ указывают на пример Пермского края (на основе Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа), инициатива создания которого была поддержана на референдуме в указанных субъектах РФ 7 декабря 2003 г. Создание Пермского края преподносится как обладающее исключительно позитивным демонстрационным эффектом, а также как уже свершившийся факт, решивший наболевшие проблемы и не вызвавший к жизни новых проблемных ситуаций. Таким образом, имеются основания предположить, что большинство ожидаемых укрупнений будет проходить по данной модели, путем слияния уже существующих субъектов РФ. Сторонники укрупнения постепенно начинают строить и более конкретные планы, указывая на конкретных кандидатов на слияние. В первом ряду объектов поглощения оказывается главным образом такая категория субъектов РФ как автономные округа, за которыми последуют области – самая многочисленная категория субъектов РФ (49).

Аргументы сторонников укрупнения имеют отчетливые экономический и/или управленческий характер при недостаточном внимании к прочим соображениям: политическим, социальным, геополитическим и геоэкономическим. Поскольку постулируются исключительно позитивные эффекты укрупнения, игнорируются или почти не рассматриваются немедленные или отложенные негативные последствия, т. е. то, что «будет послезавтра». Анализ игнорируемых таким образом аспектов поставленного «на поток» укрупнения, показывает, что оно с высокой степенью вероятности создаст угрозы и вызовы безопасности России и ее граждан. Некоторые из них могут быть устранены или компенсированы усилиями федерального центра и соответствующих субъектов РФ, но в ряде случаев они могут принять крайне острый характер.

Как уже отмечалось, по логике сторонников укрупнения регионов «кандидатами первой очереди» на укрупнение являются сложносоставные субъекты РФ (их образно называют «матрешками») – края и области с автономными округами. Предполагается, что укрупнение произойдет по пермскому образцу, т. е. через поглощение областью или краем соответствующих автономных округов. К числу сложносоставных субъектов РФ относится и Тюменская область с Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким автономными округами.

**Состояние федерации в России: причины недовольства современной федеративной структурой и желания ее изменить**

Проблемы федеративного устройства России являются как проявлением специфического советского «федеративного наследия» (корректнее будет говорить о фактической унитарности и СССР, и РСФСР), так и следствием политических, экономических и социальных преобразований уже постсоветского периода.

На протяжении 90-х гг. проблемы федеративного устройства России не раз выходили на первый план, требуя незамедлительного решения. Конфликты между субъектами РФ, между федеральным цен

тром и отдельными субъектами приобретали чрезвычайно острый характер – вплоть до вооруженного противостояния (столкновения между осетинами и ингушами в 1991 г., две военные кампании в Чечне). Вместе с тем большинство конфликтов удавалось более или менее успешно разрешить, хотя издержки зачастую оказывались слишком велики, приводя к нарастанию **политических** (сильные республики и слабые – по сравнению с первыми – области и края) и **социально-экономических диспропорций** между субъектами РФ.

Исходная и усугубляющаяся асимметрия экономического развития субъектов РФ, выражающаяся в частности в многократном превышении количества субъектов-реципиентов над субъектами-донорами, вызывает сильное недовольство существующей федеративной структурой и намерения ее преобразовать в той или иной форме. Кроме того, к основным политическим аргументам в пользу изменения федеративной структуры (в той или иной форме) относятся: сочетание территориального принципа (края, области, города федерального значения) и национально-государственного принципа (республики в составе РФ, автономные округа и автономная область) в федеративном дизайне, приводящее к его усложнению и несбалансированности. Сюда же следует отнести проблему приватизации элитами субъектов РФ политических и экономических ресурсов, достаточных для воспроизводства зачастую менее демократических (по сравнению с федеральным) режимов. В данном случае не рассматривается вопрос о степени демократичности федерального режима как такового. Важно отметить, что реальные процессы федерализации в России привели к установлению в ряде субъектов РФ консолидированных недемократических режимов. Причины этого феномена многообразны, но к главным можно причислить отсутствие или слабость в этих регионах демократически ориентированных политических сил (или любых более или менее влиятельных политических групп, не связанных с региональными правящими элитами и имеющими отличные политические ориентации), способных бросить вызов местным автократам, а также нежелание или неспособность Центра (по тем или иным причинам) пресечь в 90-х гг. становление таких режимов.

На протяжении минувшего десятилетия периоды относительной централизации сменялись слабо контролируемыми процессами децентрализации и ослабления федерального Центра. Последний цикл пришелся на 1999-2000 гг. После избрания в 2000 г. В.В.Путина на пост президента Центру удалось восстановить доминирующее положение в российской политике. Была инициирована административно-политическая реформа с созданием семи федеральных округов, изменился порядок формирования Совета Федерации, удалось ликвидировать многочисленные несоответствия между законодательством субъектов федерации и федеральным законодательством и т.д. В целом федеральным властям удалось снять некоторые наиболее острые проблемы федеративного устройства России, запустить процессы их решения:

восстановлено единое правовое и экономическое пространство, ослаблены этнократические режимы в некоторых субъектах РФ. Вероятность конфедерализации страны и/или ее распада сведены к минимуму. В течение нескольких лет отмечается рост ВВП, промышленности и сельского хозяйства. Именно на таком в целом позитивном фоне получает распространение *проектное мышление*, часть политической элиты и ряд представителей экспертного сообщества России укрепляются во мнении, что можно посредством инициированных государством масштабных реформ в экономике, управлении, социальной сфере и т. д. в течение нескольких лет модернизировать Россию, удвоить ВВП и т. д. Для реализации этого амбициозного модернизационного проекта властями предпринимаются шаги по консолидации политического класса России и снижению степени неопределенности в политике, уже обернувшиеся некоторыми потерями, в том числе ухудшением качества сферы публичной политики в стране, исключением из нее ряда партий и политиков (в том числе «олигархов»).

На таком фоне издержки российского федерализма и его избыточная, на первый взгляд, сложность представляются излишними, мешающими осуществлению модернизации страны. Это не означает стремления отказаться от федерализма вообще. Так, вполне осознается, что ликвидация национально-государственного принципа вызовет жесткую реакцию со стороны республик в составе РФ. Следует признать, что в отношениях с ними Центр научился решать проблемы не только одними силовыми акциями. Скорее подразумевается, что для снижения экономических диспропорций между субъектами федерации и увеличения управляемости ими параллельно со снижением затрат на систему управления, следует предпринять территориальную реформу, уменьшив количество субъектов федерации и укрупнив оставшиеся. Некоторые региональные элиты поддерживают подобные планы, рассчитывая получить политические и экономические дивиденды. К политическим дивидендам относятся возможности для руководителей поглощающих субъектов переизбраться на новый срок в уже укрупненном субъекте федерации, а также повысить свой политический вес в федерации. В экономические дивиденды может быть конвертировано согласие Центра на осуществление каких-то экономических проектов в регионах, на предоставление им незапланированных финансовых средств на цели объединения или учет Центром интересов региональных администраций при реформировании естественных монополий (главным образом, РАО ЕЭС). Центр также получает в краткосрочной перспективе некоторые выгоды: уменьшается количество проблемных субъектов-реципиентов (забота о них перекладывается на поглощающие субъекты-доноры), система управления страной упрощается, снижаются издержки на ее содержание, в целом уменьшается мера ответственности Центра за качество и объем предоставляемых населению услуг (ответственность передается на уровень вновь создаваемых экономически самодостаточных субъектов федерации).

Подобные планы, имея под собой исключительно инструментально-рациональные соображения, строятся по принципу экстраполяции текущих внешних и внутрироссийских экономических и политических условий на кратко- и среднесрочную перспективу; также предполагается, что планы укрупнения регионов будут автоматически поддержаны населением страны и важнейшими политическими игроками. Кроме того, постулируется исключительно позитивный характер предлагаемых мер без учета баланса выгод и издержек от их реализации.

**Проекты  
укрупнения  
субъектов РФ:  
экономика/  
эффективность  
управления  
превыше всего**

Существуют два проекта территориальной реформы: разработчики первого руководствуются экономическими соображениями, второго – соображениями повышения эффективности системы государственного управления.

Первый проект предложен группой разработчиков, в числе которых академик Академии экономических наук и Международной академии информатизации Алеко Адамеску. Согласно ему, предлагается деление России на 28 губерний для создания экономически самодостаточных территорий: «Если экономическая эффективность в данном (территориальном) комплексе не обеспечивается, нужно выходить за рамки этого комплекса, чтобы территория была самостоятельной». Предполагается полностью уйти от национального принципа административно-территориального деления, т. е. ликвидировать республики в составе РФ, автономные округа и автономную область. Разработчики данного проекта утверждают, что идея 28 губерний пользуется поддержкой в обеих палатах Федерального Собрания РФ. Амбициозность предлагаемого осознается Адамеску и его коллегами: перекройка политической карты России должна начаться при обеспечении полного согласия всех вовлеченных сторон, включая население. Пока согласия нет, предлагается создание координирующей «надстройки» над регионами, которая будет объединять несколько регионов, не меняя их конституционного статуса, и помогать им реализовывать экономические проекты межрегионального характера. Собственно, последнее предложение созвучно идеям некоторых полномочных представителей президента в федеральных округах, настаивающих на необходимости усиления экономических и координирующих функций округов.

Как представляется, проект имеет нереалистичный характер и указывает на полное игнорирование его разработчиками политических и этнических вопросов, а также новейшей политической истории России. Во-первых, сомнителен постулат о возможности создания в России 28 самодостаточных субъектов федерации: количество субъектов-доноров в России в два раза меньше заявляемого количества вновь созданных благополучных в экономическом отношении губерний. Во-вторых, не исключается дробление субъектов-доноров, которое

в итоге приведет к исчезновению их донорского потенциала. В-третьих, фактически отсутствует механизм ликвидации экономических диспропорций внутри этих 28 губерний.

Специфической разновидностью проектов данной группы можно считать предложения передачи северных территорий РФ в целях их «комплексного развития» в управление неких государственных предприятий на манер советского Главсевморпути (или ГУЛАГа). Подобные государственные предприятия имеют аналогии – Ост-индские компании, последняя из которых – британская – была с позором закрыта в 1858 г. после вскрывшейся широкомасштабной коррупции. Как показывает советская и зарубежная история, долгосрочная эффективность подобных предприятий, реализующих, помимо экономических также функции политического управления, невелика.

Разработчики второй группы проектов ставят во главу угла сокращение управленческого аппарата. В создании подобных проектов участвуют некоторые экспертные центры, например Центр политической конъюнктуры России. Его генеральный директор К.Симонов рассматривает реформу региональной власти как логическое продолжение административной реформы (и шире – одной из мер по модернизации России в XXI в.), заявленной президентом В.В.Путиным: «Смысл административной реформы – сокращение управленческого звена, поэтому нужно по максимуму сократить количество регионов. Иначе, пока у каждого из 89 губернаторов свой взгляд на развитие страны, никакой модернизации не будет». С этой точки зрения и семь федеральных округов, и «квазигубернии», и прочие административные «надстройки» над субъектами РФ только вредны.

Разработчики этой группы проектов могут отличаться в деталях, но их основной тезис – сокращение системы государственного управления и минимизация затрат на ее содержание позволяют высвободить средства на реализацию общенациональных задач. Во-первых, уменьшение управленческого аппарата не обязательно должно сопровождаться сокращением числа субъектов РФ. Во-вторых, эти проекты исходят из текущей положительной политической и экономической конъюнктуры: «С реформой нужно спешить, – полагает Симонов. – Иначе после того, как через 2-3 года упадут цены на нефть, модернизировать будет уже просто нечего». Каковы будут последствия для России, если реформа начнется в условиях положительной конъюнктуры, а ее основные мероприятия придется на период, когда конъюнктура многократно ухудшится? Последствия, очевидно, будут негативными, но также будут отсутствовать и возможности для их ликвидации.

Поэтому реализация известных планов по изменению федеративной структуры России, подразумевающих сокращение количества субъектов федерации, исключительно в целях образования экономически самодостаточных территорий или минимизации издержек управления

**Зарубежный  
опыт  
территориальной  
реформы**

при некоторых обстоятельствах **будут чреваты серьезными вызовами и угрозами безопасности страны и ее граждан.** Речь в данном случае идет не только и не столько об утрате территориальной целостности, сколько о создании крайне неблагоприятных условий существования федерации и ее неспособности обеспечить политические и социальные предпосылки для устойчивого развития собственных субъектов и реализации общенациональных задач.

Федеративная система государства – это система, способная в случае появления серьезных внутренних и внешних вызовов к адаптации, к трансформациям. При этом под трансформациями понимаются как изменения в системе властных институтов, так и перекройка территориальной структуры федерации – укрупнение и, тем самым, уменьшение числа субъектов федерации или, напротив, «разукрупнение» и, тем самым, увеличение числа регионов.

Мировая практика федеративного строительства показывает, что территориальная реформа реализуется в федерациях относительно редко, при этом общей закономерностью является то, что **случаев увеличения числа субъектов федерации гораздо больше, нежели случаев слияния регионов, укрупнения.** Если посмотреть на европейский опыт (а Россия – это европейская федерация), то мы увидим, что слияние регионов было реализовано лишь однажды – в 1952 г., когда три юго-западные земли Германии – Баден, Вюртемберг-Баден и Вюртемберг-Гогенцоллерн были объединены в одну федеральную землю Баден-Вюртемберг. С тех пор немцы последовательно отвергали на референдумах все инициативы по слиянию субъектов (последней была отвергнута идея объединения Берлина и Бранденбурга). Можно сослаться на пример благополучной во всех отношениях Швейцарской конфедерации: в 1979 г. территория Юра вышла из кантона Берн и была преобразована в новый кантон. Даже в случае такой небольшой европейской федерации как Бельгия, где сколько либо существенное разукрупнение невозможно, выбран путь передачи существенных полномочий коммуна, т. е. уровню местного самоуправления. В этом же ряду стоят Великобритания (унитарное государство), в целом успешно идущая по пути деволюции (британский аналог децентрализации, фактически уже сделавшей Соединенное королевство «квазифедерацией»), Италия (унитарное государство), рассматривающая варианты федерализации, и Испания («государство регионов»).

В целом, отношение в европейских федерациях (и унитарных государствах также) к идее укрупнения субъектов можно сформулировать следующим образом: **самое главное – не навредить, поэтому если можешь не укрупнять – не укрупняй!** Слияние субъектов федерации может, помимо прочего, иметь не только очевидные, но и «отложенные» издержки, более или менее точно просчитать которые практически невозможно.

Вне Европы, но в европейском политико-культурном ареале развитые федерации (США, Канада, Австралия) предпочитают очень бережно относиться к собственным федеративным структурам, поощряя самостоятельность своих субъектов, являющуюся наилучшим средством против агрессивного сепаратизма.

\* \* \*

Как уже отмечалось, наиболее подходящими кандидатами на укрупнение считаются сложносоставные субъекты РФ – края и области с автономными округами.

В составе Российской Федерации насчитывается 10 автономных округов, в том числе Агинский Бурятский автономный округ (в составе Читинской области), Коми-Пермяцкий автономный округ (в составе Пермской области), Корякский автономный округ (в составе Камчатской области), Ненецкий автономный округ (в составе Архангельской области), Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ (в составе Красноярского края), Усть-Ордынский Бурятский автономный округ (в составе Иркутской области), Эвенкийский автономный округ (в составе Красноярского края). Чукотский автономный округ «стоит особняком» – он входит непосредственно в состав Российской Федерации (на начальном этапе постсоветской федерализации существовали планы преобразования этого округа в республику в составе РФ).

К числу сложносоставных субъектов РФ относятся Тюменская область с Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким автономными округами – регион уникальный, благодаря темпам экономического роста и своим вкладом в экономику России.

**Ханты-  
Мансийский,  
Ямало-Ненецкий  
автономные  
округа и  
Тюменская  
область как  
субъекты РФ**

Ханты-Мансийский автономный округ (ХМАО) образован в 1930 г. (до 1940 г. – Остяко-Вогульский), с 1930 по 1934 гг. входил в состав Уральской области, затем 10 месяцев – в состав Обско-Иртышской области, затем – в состав Омской, с 1944 г. – в состав Тюменской области. С 1977 г. является автономным округом.

Численность населения (постоянного) – 1423,8 тысяч человек (2002 г.). Коренные народы занимают менее 2% всего населения округа. Отток населения, наблюдавшийся в начале 1990-х гг., прекратился.

В ХМАО добывается более половины российской нефти, при этом имеются еще неосвоенные и/или неподтвержденные запасы нефти. На территории ХМАО отмечены также значительные запасы древесины, бурого угля, руд черных и цветных металлов (в том числе золото рудное и рассыпное, медь, цинк) и др. Они практически не осваиваются. Высокого развития в ХМАО достигла электроэнергетика, уступая по этому показателю только Красноярскому краю и Иркутской области.



Валовой региональный продукт (ВРП) ХМАО в 8 раз больше, чем Тюменской области без северных округов. ХМАО занимает 2 место в РФ по объему инвестиций в основной капитал (первое место с незначительным опережением – у Москвы). Уровень бедности – 12% населения (в 2-3 раза меньше общероссийского показателя).

**Ямало-Ненецкий автономный округ (ЯНАО)** образован в 1930 г. (сначала назывался Ямальский) в составе Уральской области. В составе Тюменской области – с 1944 г. С 1977 г. является автономным округом.

Численность населения (постоянного) – 508,9 тыс. чел. (2002 г.), из них порядка 45 тыс. коренное население: ненцы, ханты, селькупы (около 8% от общей численности населения ЯНАО). Уровень бедности ЯНАО – 7%) населения (в 3-4 раза ниже общероссийского показателя).

На Ямало-Ненецкий автономный округ приходится **90%** общероссийской добычи газа (или 20,5% общемировой добычи природного газа) и 8-9% общероссийской добычи нефти. ЯНАО, по-прежнему, располагает гигантскими запасами углеводородного сырья, преимущественно природного газа. На долю округа приходится более 70% доказанных запасов российского газа, **60%** газового конденсата, 15% – нефти. Значительные запасы газа сосредоточены на полуострове Ямал, подтвержденные запасы составляют 10 трлн кубометров. Перспективы расширения сырьевой базы округа не ограничиваются сушей. Шельф Карского моря рассматривается как непосредственное продолжение Западно-Сибирского нефтегазового комплекса с огромным потенциалом ресурсов. Структура запасов такова, что под разрабатываемыми сейчас горизонтами расположены новые горизонты, содержащие значительные и еще не тронутые запасы природного газа. Для их разработки требуются значительные инвестиции и технические усилия: речь идет геологоразведке на больших глубинах и трудностях извлечения оттуда газа.

**Тюменская область** образована в 1944 г. Площадь (от общей территории РФ с учетом площади северных автономных округов) – 8,4%. По этому показателю входит в число крупнейших регионов России.

Численность населения (постоянного с учетом северных автономных округов) – 3,2 млн чел. В самой Тюменской области живет 1, 36 млн чел. Уровень бедности населения (по расчетам) – 16-18%) населения (несколько ниже общероссийского показателя, хотя и близок к нему).

\* \* \*

С исторической точки зрения притязания собственно Тюменской области на северные автономные округа, как на на некую «исконную

территорию» не вполне обоснованы, хотя в начальный период освоения газовых и нефтяных месторождений на территории ЯНАО и ХМАО собственно Тюменская область выступала своего рода плацдармом для «броска на север». ХМАО и ЯНАО, да и сама Тюменская область – продукты неоднократных административно-территориальных реформ советского периода. Без учета параметров и потенциалов двух северных автономных округов собственно Тюменская область (южная часть большого сложносоставного региона) – вполне «заурядный», хотя и относительно благополучный субъект РФ. Сравнение собственно Тюменской области и ХМАО показывает, в частности, что по всем значимым показателям ХМАО превосходит Тюменскую область.

В политико-экономическом отношении ХМАО и ЯНАО состоят из самодостаточных «островов цивилизации» – относительно автономных городов и поселков, выстроенных по логике развития нефтегазового комплекса. У населения доминируют локальные интересы, ориентированные на места постоянного проживания и завязанные на соответствующие экономические интересы нефтегазовых компаний.

Чтобы стать реальным центром и естественным образом «поглотить» автономные округа, Тюменской области необходимо увеличить собственный экономический потенциал, интегрировать в единый комплекс интересы формальных и неформальных лоббистских групп и бизнес-структур как локального, так и федерального уровня. Пока Тюменская область как таковая – придаток своих северных округов, и любые попытки их поглощения областью выглядят, если пользоваться языком отраслевых аналитиков, как «недобросовестный и агрессивный захват с целью получения доступа к чужим активам». Если продолжать аналогию, то результатом «недобросовестного и агрессивного захвата» скорее всего станет «неэффективное использование полученных таким образом активов».

**Политическое  
развитие  
ХМАО и  
ЯНАО после  
1993 г.**

В начале 1990-х гг. отмечалось стремление властных структур ХМАО и ЯНАО выйти из подчинения Тюмени – вплоть до провозглашения в этих округах республик. Примечательно, что сепаратистские настроения поддерживал и нынешний глава Тюменской области С.Собянин, занимавший с 6 апреля 1994 г. пост Председателя Думы ХМАО, а с конца 1996 года ставший по должности членом СФ. Сепаратистские действия сопровождалась также попыткой бойкота выборов губернатора всей Тюменской области, а также инициированием Думой ХМАО и Государственной Думой ЯНАО запросов в Конституционный Суд, в которых оспаривалась конституционность ряда положений Устава Тюменской области, умалявших, по мнению заявителей, статус автономных округов как субъектов федерации РФ. Тюменская область также обвинялась в стремлении превратить АО в национальные административные районы в составе области. Следует

заметить, что при создании Пермского края подобное происходит с Коми-Пермяцким автономным округом.

В результате личных неофициальных бесед В.Черномырдина с руководителями ХМАО и ЯНАО и его призыва к «достижению договоренности» с Тюменью, а также Указа Б.Ельцина от 13 сентября 1996 г. о проведении в области единых выборов, сепаратистские настроения были несколько снижены, и власти округов поддержали выборы Л.Рокецкого.

Тем не менее законодатели округов не отзывали свои запросы из Конституционного Суда, который 17 июля 1996 г. сначала принял определение об отложении рассмотрения дела до урегулирования отношений области и округов на основе федерального закона или договоров между ними, а 14 июля 1997 г. принял Постановление по существу данных запросов. Опираясь на толкование ч. 4 ст. 66 Конституции РФ, КС подчеркнул, что равноправие субъектов РФ не препятствует вхождению одного субъекта в другой, вместе с тем ряд других положений Постановления свидетельствует о том, что КС отдавал предпочтение договорному варианту развития отношений (Постановление КС вызвало серьезные дискуссии среди юристов о сочетании принципа равноправия и пределов юрисдикции Тюмени в отношении округов, которые не прекращены до сих пор и которые используются как сторонниками объединения, так и его противниками для обоснования своей позиции).

В 2001 г. губернатором Тюменской области стал С.Собянин. Его победа во многом была обусловлена поддержкой властных элит ХМАО и ЯНАО, которые рассчитывали, что Собянин станет гарантом сохранения широких полномочий округов, в отличие от предыдущего губернатора Л.Рокецкого. В обмен на status quo в сфере полномочий, экономически развитые округа гарантировали приток инвестиций в Тюменскую область, что и было осуществлено. В частности, ХМАО выделял 800 млн рублей на проведение сельскохозяйственных работ на юге Тюменской области; округа выкупили ряд долгов области, а так же профинансировали некоторые проекты и долгострой.

Вопросы о разграничении полномочий и о финансовых отношениях между Тюменской областью и автономными округами получил новое развитие в 2004 г. Ключевые события во взаимоотношениях рассматриваемых регионов произошли в июне – июле 2004 г. Эти события связаны, прежде всего, с проектами договора между областью и округами о разграничении полномочий, необходимость которого диктовалась федеральным законом №95-ФЗ:

- 02-04.06.2004. Думы ХМАО и ЯНАО принимают проект договора, по которому все три субъекта исполняют самостоятельные полномочия до 01.01.2007. Тюмень не признает этих решений. Региональное отделение партии «Единая Россия» в ХМАО заявляет о поддержке проекта, предложенного губернаторами и законодателями ХМАО и ЯНАО.

- **10.06.2004.** Встреча трех губернаторов с Д.Медведевым в Москве. Глава президентской администрации демонстрирует настоятельную позицию Кремля по отношению к плану Собянина (жесткое подчинение АО Тюменской области). Администрация Президента рекомендует смягчить позицию и подготовить компромиссный проект.
- **23.06.2004.** Избирком ХМАО отказывает в регистрации инициативной группе по проведению референдума «О непосредственном вхождении ХМАО в состав РФ». Несколько ранее подобное решение было принято в ЯНАО.
- **24.06.2004.** Губернатор Тюменской области подписывает новый вариант договора о разграничении полномочий, по которому 12 полномочий переходят Тюмени, а 12 остаются у округов. Причем Тюмень концентрирует в своих руках наиболее важные полномочия (бюджет, налоги, инвестиции, управление инфраструктурой и т. п.). Округам же остаются второстепенные (архивы, содержание музеев, помощь в погребении). В обнародованном тюменском варианте проекта договора о разграничения полномочий между областью и округами помимо неприемлемого лишения округов полномочий (по оценке самих округов) декларировалось согласие трех субъектов в проведении дальнейшей интеграции, «вплоть до возможности инициирования образования в составе РФ нового субъекта путем объединения области и автономных округов к 2010 году».
- **01.07.2004.** Встреча трех губернаторов с Полномочным представителем Президента в УРФО П.Латышевым для обсуждения проекта договора между ХМАО, ЯНАО и Тюменской областью. Конкретных договоренностей достичь не удалось.
- **09.07.2004.** Губернаторы Тюменской области, ХМАО и ЯНАО подписали в Тюмени трехсторонний компромиссный вариант договора между органами государственной власти трех субъектов федерации.

\* \* \*

Анализ ключевых событий во взаимоотношениях ХМАО, ЯНАО и Тюменской области показывает, что стороны вступили в переговоры, придерживаясь взаимно неприемлемых позиций и несовпадающих взглядов на суть переговоров. Эти позиции отражены в проектах договора ХМАО и ЯНАО, с одной стороны, и Тюменской области – с другой, а также в интервью ведущих политиков региона. ХМАО и ЯНАО стремились к максимально возможной в рамках ФЗ-95 автономии и в определенной степени – к сохранению status quo. Администрация Тюменской области пыталась использовать адаптацию к новым правилам игры, навязанным федеральным центром, в целях расширения своих полномочий в АО и в перспективе – к превращению

Тюменской области и двух АО в единый субъект федерации. Достижение компромисса стало возможным после вмешательства администрации президента, заставившей стороны, смягчив позиции, вернуться за стол переговоров.

Следует отметить, что сам факт подписания договора между органами государственной власти Тюменской области, ХМАО и ЯНАО истолковывается сторонами по-разному. Власти Тюменской области смотрят на него как на временный компромисс, желая в перспективе реализовать план объединения, чему будет способствовать перераспределение значительных финансовых средств от округов в пользу области. Власти ХМАО и ЯНАО смотрят на него также как на временный компромисс, позволяющий «откупиться» от области и сохранить субъектность данных территорий, но не означающий отказа от того, чтобы в перспективе ее усилить (к 2010 г.).

Как следует из анализа конкретных шагов руководства Тюмени, хотя объединительная риторика распространяется на оба округа, основное давление все-таки испытывает ХМАО (родина Собянина), где в силу множественности нефтяных игроков и их разноплановых интересов Собянину легче «продать» нужное Тюмени решение, нежели в «газпромском» ЯНАО. Следует также иметь в виду, что администрация области является владельцем пакета акций ТНК-ВР: у этой нефтяной компании в прошлом были некоторые затруднения во взаимоотношениях с властями ХМАО.

Необходимость упорядочения отношений с северными округами администрация Тюменской области объясняет, прежде всего, стремлением эффективно исполнить ФЗ-95 в части касающейся «поправок Козака», а также залатать бюджетную дыру. Однако по неофициальным данным из ближайшего окружения Собянина, губернатор стремится упрочить свои позиции в округах также в связи с намечаемой реформой «Газпрома», в частности, его расчленением на добывающие и транспортные компании, допуском на рынок альтернативных газовых компаний, которые не будут столь сильно связаны с государством как «Газпром». Таким образом, региональная элита сможет получить прямой доступ к месторождениям углеводородного сырья на Ямале.

Отношения между областью (краем) и входящими в ее (его) состав автономными округами регулируются следующими нормативно-правовыми документами: Конституцией РФ, уставами областей и автономных округов, федеральным законом №95-ФЗ. Кроме того, в случае ХМАО, ЯНАО и Тюменской области эти отношения регулируются как отмечалось выше, постановлениями Конституционного Суда РФ, а так же – трехсторонним договором между Тюменской областью, ХМАО и ЯНАО о разграничении полномочий от 09.07.2004 г.

В отношении статуса автономных округов Конституция предполагает двойственную позицию. С одной стороны, автономные округа являются составной частью области (края). С другой – самостоятельными субъектами федерации, имеющими равные права с другими субъектами в отношении с федеральным центром, собственное законодательство и органы власти. Подобный нормативный парадокс в Конституции вполне объясним. В 1993 г. радикальное изменение статуса, который национальные округа имели с 1977 г. (Конституция СССР) / 1978 г. (Конституция РСФСР), было неприемлемо. Округа, ставшие автономными, уже тогда были далеко не однородной группой субъектов РФ: для большинства статус субъекта федерации был дан «на вырост» (причем некоторые за 11 лет так и не «выросли», и существуют большие сомнения в том, «дорастут» ли когда-нибудь), а некоторые, в том числе ХМАО и ЯНАО, приближались по ряду объективных социально-экономических показателей к полноценной субъектности. Именно поэтому в Конституции был прописан двойственный статус автономных округов. Это зачастую приводило к явным противоречиям во взаимоотношениях АО с областью (краем). Например, законодательные акты, принятые Тюменской областной думой, избираемой от всех трех субъектов, толковались округами как распространяющиеся лишь на территорию Тюменской области, но не округов. Кроме того, Конституция предполагает возможность решение вопроса о статусе округов путем заключения договора между органами государственной власти области и органами государственной власти автономного округа, а так же – посредством специального федерального закона.

В случае Тюменской области как сложносоставного субъекта РФ на протяжении 1990-х годов предусмотренного Конституцией договора заключено не было. Уточнить действие Конституции в отношении ХМАО и ЯНАО попытался (помимо округов) губернатор Тюменской области Л.Рокецкий, также инициировавший обращение в Конституционный Суд РФ по данному вопросу. КС подтвердил и то, что округа являются самостоятельными, и то, что они входят в состав Тюменской области. Однако постановил, что при отсутствии согласования интересов областей с входящими в их состав автономными округами путем заключения соответствующего договора, надлежит принять федеральный закон, призванный гарантировать права и интересы округов (Постановление КС от 14 июля 1997 г. № 12-П). Таким образом, несмотря на то, что Конституционный Суд трижды рассматривал проблему взаимоотношений частей сложносоставных субъектов РФ (на примере Тюменской области, ХМАО и ЯНАО), его решения были непоследовательными и половинчатыми, не позволив ни одной стороне добиться своих целей.

Полномочия Тюменской области, ХМАО и ЯНАО зафиксированы в их Уставах, нормы которых, в целом, не противоречили Конституции.

Основные законы – Уставы – Тюменской области, ХМАО и ЯНАО содержат полномочия, которые осуществляются Тюменью совместно с округами на территории всего сложносоставного субъекта. Именно эти полномочия являлись олицетворением Тюменской области и автономных округов как единого целого. В Уставе Тюменской области (ст. 15) к совместным полномочиям относятся, например: выработка общей финансовой стратегии, совместные действия в области обеспечения населения необходимыми товарами, разработка общеобластных программ на основе долевого участия, выработка общих стратегий в области образования, здравоохранения, социальной сферы, совместное регулирование недропользования.

В то же время, округа обладают широким кругом полномочий, осуществляемых либо самостоятельно, либо совместно с Центром (но не с Тюменской областью). Например, в Уставе ХМАО к полномочиям (по предметам совместного ведения с Центром) относятся: общие вопросы образования, здравоохранения, социальной сферы, законодательство о недрах и ресурсах, использование этих ресурсов, общие принципы налогообложения и разграничение государственной собственности (ст. 20). Сам ХМАО наделен такими полномочиями как: формирование бюджета округа и финансовое, налоговое и валютнокредитное регулирование, распоряжение собственностью, административно-территориальное деление и установление системы органов власти, распоряжение энергетической, транспортной, информационной инфраструктурой, развитие социальной сферы и СМИ, развитие промышленности и сельского хозяйства (ст. 21). Устав ЯНАО строится на сходных принципах. Последний (редакция 1998 г.) заслуживает более пристального внимания в части взаимоотношений с Тюменской областью. Согласно ст. 3 ч. 2, «автономный округ имеет свою территорию, которая является неотъемлемой составной частью территории Российской Федерации». В ст. 86 ч. 1 оговаривается, что «отношения автономного округа с Тюменской областью..., а также условия вхождения в нее могут регулироваться федеральным законом и договорами между органами государственной власти автономного округа и органами государственной власти области». Действовавшая с 1995 г. редакция Устава вообще содержала взаимоисключающие положения: в ст. 77 ч. 1 говорилось о том, что округ входит в состав Тюменской области, а ч. 3 этой же статьи гласила, что «территория автономного округа включена в территорию Российской Федерации и не является составной частью территории области». Налицо смягчение формулировок, но сохранение общего подтекста.

Таким образом, согласно Устам области и округов, совместные полномочия ограничиваются вопросами региона в целом, тогда как автономные округа наделены широкими полномочиями (самостоятельными и совместно с федеральным центром), осуществляемых существенно внутри округа. Важно отметить, что по Устам округов в пользу Тюменской области может быть передано ограниченное число

полномочий, по сути, не являющихся ключевыми: реализация обще-областных программ, координация энергоснабжения, связи, транспортной системы и охраны общественного порядка (см., например, ст. 28 Устава ХМАО). На практике это означает значительную автономию ХМАО и ЯНАО относительно Тюменской области, которая подкрепляется экономической мощью округов.

Ситуация в правовом поле, регулирующим взаимоотношения области и автономных округов, меняется после начала реализации так называемого «пакета Козака». Его составной частью является Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» № 95-ФЗ от 4 июля 2003 г.

Статья 26-3 данного закона устанавливает список из 41 полномочия (в рамках ст. 72 Конституции РФ), находящихся в совместном ведении субъекта федерации и Центра, но осуществление которых происходит за счет бюджета субъекта федерации. Однако пункт 3 статьи 26-6 гласит, что 24 полномочиям из 41, находящихся в совместном ведении округа и субъекта федерации, передаются области. Среди них ключевыми являются содержание автомобильных дорог, транспортное обслуживание населения, начальное и среднее образование, межмуниципальные инвестиционные проекты, займы и обслуживание собственных долгов, выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, социальная поддержка и социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов. Очень важно отметить, что закон вообще не подразумевает отчуждение от автономных округов оставшихся полномочий, в числе которых ключевыми можно назвать заключение внешнеэкономических соглашений и налоговую политику. В то же время, пункт 3 статьи 26-6 подразумевает, что распределение 24 полномочий может регулироваться договором между органами власти области и автономных округов.

Помимо вопроса о полномочиях закон касается и отношений области и автономных округов в сфере сбора налогов. В пункте 1 статьи 26-17 прописано, что доходы от федеральных (но не региональных) налогов и сборов зачисляются в бюджет области, в которую входят автономные округа. Хотя этот пункт так же может регулироваться договором между областью и округами.

Таким образом, предметом торга на переговорах между Тюменской областью, ХМАО и ЯНАО стали 24 полномочия и федеральные налоги.

Договор между органами государственной власти Тюменской области, ХМАО и ЯНАО подписан 9 июля 2004 г. после длительных переговоров между губернатором Тюменской области, с одной стороны, и губернаторами ХМАО и ЯНАО с другой. Переговоры осуществлялись



при посредничестве Администрации Президента и аппарата Полномочного представителя президента в УрФО.

Договор предполагает сохранение за округами всех 24 полномочий, прописанных в законе №95-ФЗ. Федеральные налоги, собираемые на территории округов остаются в их бюджетах за исключением налога на прибыль организаций в размере 29,5% для финансирования целевых областных программ. Кроме того, в областной бюджет поступают доходы от налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) в виде углеводородного сырья в размере 100%).

В договоре так же прописано, что администрацией Тюменской области реализуется ряд программ общерегионального значения. Речь идет о программах в таких областях, как: социальная поддержка отдельных категорий населения; строительство, реконструкция, ремонт и эксплуатация дорог регионального значения (по отдельному списку); организация и осуществление проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, имеющих региональное значение; создание и обеспечение охраны государственных природных заказников и памятников природы регионального значения; организация транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, внутренним водным, воздушным транспортом; поддержка сельскохозяйственного производства в части развития внутриобластной кооперации; организация, осуществление и поддержка инвестиционных проектов; предоставление профессионального образования в части мероприятий, предусмотренных областной программой; организация и осуществление программ и проектов в области физической культуры и спорта в части областных мероприятий; предупреждения чрезвычайных ситуаций регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий, и ликвидации их последствий, имеющих областное значение; организация оказания специализированной медицинской помощи в областных учреждениях и организациях.

Координация этих программ будет осуществляться советом губернаторов Тюменской области, ХМАО и ЯНАО, а финансирование – на паритетных началах из бюджетов трех субъектов.

Договор действует до 31 декабря 2010 г. и может быть пролонгирован на 5 лет по обоюдному согласию сторон.

\* \* \*

Не вдаваясь в юридические тонкости, можно заключить, что для автономных округов вообще и ХМАО и ЯНАО, в частности, постепенно сужаются возможности для поддержания прежнего уровня автономии относительно области или края, в состав которых автономные округа «могут входить». Данное положение все больше толкуется в духе централизации, т. е. задан вектор движения в направлении фактической интеграции автономных округов в состав области или края. При условии отсутствия воли к сохранению собственной федеративной

субъектности большинство АО станет неотъемлемой частью соответствующей области или края. Оставшиеся, в том числе ХМАО и ЯНАО, будут подвергаться давлению области или края. При задействовании административного потенциала Центра даже эти субъекты РФ не смогут долго противостоять и войдут в соответствующую область или край. Впрочем, применительно к ХМАО и ЯНАО, как показали события вокруг заключения трехстороннего договора, Центр пока воздерживается от решительных действий.

**Немедленные и отложенные риски появления большой Тюменской**

Предположим, что территориальная реформа в России принимает необратимый характер в направлении сокращения количества субъектов РФ и их укрупнения по модели Пермского края. Также предположим, что этот процесс распространяется на Тюменскую область с ХМАО и ЯНАО. Начинается подготовка к референдуму в этих субъектах РФ. Для справки: 7 декабря 2003 г. в Пермской области и Коми-Пермяцком автономном округе в референдуме приняли участие 64% избирателей и 66% избирателей соответственно. Идею объединения в Пермской области поддержали 84% проголосовавших, в Коми-Пермяцком округе – 89,3%. Сравним эти показатели с отношением населения ХМАО к объединению на сегодняшний день: 50%) – против, 15%-скорее против, 15%-за, 19%-все равно. По ЯНАО показатели негативного отношения к объединению будут выше. Совокупное население ХМАО и ЯНАО превышает население собственно Тюменской области почти на 40%. Завоевание поддержки недовольных объединением будет трудным и затратным делом, позволить себе которое администрация Тюменской области в одиночку не сможет. Даже эффективные методики завоевания поддержки избирателей и манипуляции результатами голосования вряд ли смогут дать сторонникам объединения существенный перевес над противниками, без которого оно не будет легитимным. В этом – первая очевидная техническая сложность (а точнее, набор сложностей) создания большой Тюменской области.

Риски, угрозы и вызовы безопасности России во многом взаимосвязаны и далеко не все примут очевидно угрожающий характер. Тем не менее, вероятность плохого варианта развития событий (с той или иной комбинацией угроз и вызовов) велика.

**Группа внутри-политических рисков, вызовов и**

Вследствие значительных региональных различий технически невозможно создать универсальную модель укрупнения регионов, которая позволила бы учесть данные различия: допущения, которые будут делать ее разработчики, значительны (это видно по существующим проектам укрупнения регионов), и модель в целях обеспечения универсальности станет неработоспособной.

При нечетком формулировании критериев, при которых слияние регионов допустимо, будет запущен процесс неконтролируемой

перекройки карты России. Нет гарантий того, что в их число не попадут соображения конъюнктурного характера (перезнание губернаторов на новый срок в укрупненном субъекте и т. п.).

Если укрупнение регионов все же будет поставлено «на поток», в среднесрочной перспективе следует ожидать активизацию движений, выступающих за дробление субъектов РФ по тем или иным основаниям, например, этническим, религиозным и т. д. В этих условиях вероятно повторение конфликтов наподобие ингушско-осетинского начала 1990-х гг. Процессы дробления и регионального сепаратизма примут необратимый характер. В этих условиях последним доводом центральной власти станет широкомасштабное применение армии и внутренних войск, что приведет к самовоспроизводящемуся насилию.

Сокращение числа субъектов РФ потребует внесения изменений в Конституцию РФ. Следует допустить, что само начало такой практики будет иметь демонстрационный эффект и повлечет за собой волну требований внести прочие изменения, не имеющие отношения к федеративному устройству страны. Может потребоваться модификация и порядка внесения изменений в сторону его либерализации. Стабильность конституционной структуры будет подорвана, что чревато негативными политическими последствиями.

Создание укрупненных субъектов федерации поставит на повестку дня необходимость пересмотра системы представительства регионов в Совете Федерации. Крупные субъекты федерации могут в среднесрочной перспективе потребовать увеличения веса этого института в структуре федеральной власти, а также увеличения своего представительства в нем. Возникнет необходимость изменения дизайна всей системы власти. Это может вызвать неприятие со стороны некоторых сильных в политическом и/или экономическом отношении национальных республик с последующей мобилизацией элитами этих республик национального населения (такие действия практиковались в Татарстане и Башкортостане в первой половине 1990-х гг.). Снова возникнет угроза подъема этнического национализма в России.

Ликвидация существующих субъектов федерации, происходящая в случае их слияния в укрупненные субъекты федерации, сопровождается де-факто ликвидацией сложившихся территориальных политических сообществ в поглощаемых административно-территориальных единицах.

В случае собственно Тюменской области ее легитимность – сомнительна, учитывая, что на северные АО приходится около 60% населения и большая часть экономического потенциала. Любые ссылки на первичность области и вторичность АО неверны: и Тюменская область, и ХМАО, и ЯНАО – продукты советских административно-территориальных реформ, имевших преимущественно экономическую

логику. Если этой логикой руководствоваться сейчас, то область должна присоединяться к АО, не ХМАО и ЯНАО – к области.

В ходе преобразования системы государственной власти в укрупненном таким образом субъекте федерации власти бывших АО превращаются по сути в органы местного самоуправления со всеми вытекающими последствиями. В силу большей легитимности во вновь создаваемой системе государственной власти доминировать будут представители государственной власти области или края, иначе политическое сообщество области или края. Велика вероятность того, что политические сообщества в «поглощаемых» субъектах федерации деградируют, поскольку будут лишены возможностей для эффективного воспроизводства. Появление новых поколений политических и общественных лидеров будет затруднено. Будут также утрачены эффективные управленческие навыки конкретными территориями. Вместо оптимизации управления произойдет его дезорганизация, вместо укрепления гражданского общества – его ослабление.

В укрупненном субъекте федерации голоса менее многочисленных избирателей, проживающих в «поглощаемом» АО, растворяются в общем корпусе избирателей. Тем самым ухудшаются возможности представительства и защиты их интересов. Представители этих избирателей в областном или краевом законодательном органе окажутся не в состоянии отклонить решения, наносящие ущерб этой части избирателей.

Поскольку в АО проживают коренные народы и народности, в укрупненном субъекте федерации они оказываются недопредставленными сразу по нескольким основаниям:

- уменьшается их доля в структуре корпуса избирателей укрупненного субъекта федерации (для малочисленных хантов, манси, ненцев и селькупов уменьшение будет особенно сильным);
- уменьшается возможность хоть как-то влиять на процесс принятия решений в укрупненном субъекте федерации;
- для исправления такой ситуации могут быть приняты меры позитивной дискриминации, например, за представителями коренных народов и народностей будет закреплено больше мест, чем они бы имели при соблюдении простого принципа большинства, что в перспективе может породить требования принятия аналогичных мер со стороны иных этнических групп (применительно к Тюменской области – татар, башкир, азербайджанцев и др.). Структура представительства усложнится, потеряет стабильность и эффективность.

Укрупнение субъекта федерации за счет «поглощения» АО вызывает нарастание фрагментации вновь образованной территории по социально-экономическим показателям. В Тюменской области фрагментация пройдет по линии «сравнительно богатый север – сравнительно бедный юг».

Чем выше внутренняя фрагментация региона, тем сложнее система государственной власти. Решение проблем, связанных с расколами, требует поддержания многочисленных политических коалиций (формальных и неформальных), что, как правило, оборачивается значительными финансовыми и политическими издержками.

Поглощение двух автономных округов Тюменской областью неизбежно приведет к возникновению гигантского раскола в территориальной структуре России. «Новая» Тюменская область будет простирается от Северного Ледовитого океана до границы с Казахстаном на юге, фактически разрезая территорию страны на западную и восточную части. Формирование общего пространства, контроль и координация действий региональных властей субъектов, расположенных к востоку от Тюменской области будут крайне затруднены. Принимая во внимание «факт географический», то есть сам масштаб и региональное разнообразие нашей страны, очевидно, что геополитические приоритеты федерации в целом вступят в противоречие (а, возможно, и в конфликт) с геоэкономическими приоритетами регионов Восточной Сибири и Дальнего Востока.

Укрупнение субъекта федерации за счет слияния требует продолжительного переходного периода для преобразования, а, по сути, для создания заново системы государственной власти. Поскольку в «поглощаемых» субъектах федерации ХМАО и ЯНАО политические сообщества достаточно развиты и располагают серьезной финансово-экономической базой, укрупнение обернется ростом конфликтов между политическим сообществом Тюменской области и политическими сообществами бывших АО, что приведет к нарастанию нестабильности и, как следствие, к росту политических рисков.

Этот конфликт может происходить так же и в форме оттока элит из округов и их концентрации в Тюменской области. Первым проявлением подобного оттока можно считать, например, уход из правительства ХМАО двух ключевых политических фигур – заместителей председателя правительства ХМАО О.Чемезова и С.Сарычева. Сейчас указанные политики исполняют роли первого заместителя и заместителя губернатора Тюменской области, соответственно. Процесс объединения «сверху» может превратить подобный отток в постоянный со всеми вытекающими проблемами борьбы «новых» и «старых» на политической арене Тюменской области.

Изменение федеративной структуры параллельно с начавшимися муниципальной реформой и административной реформой (а также продолжающимися прочими реформами – экономическими, военной, судебной и пр.) вносит фактор институциональной нестабильности, даже случайное кратковременное ослабление федеральной власти вследствие плохо прогнозируемых внутренних и внешних факторов (например, резкое падение цен на основные российские экспортные

товары, отрицательное отношение мирового сообщества к каким-то событиям в России) будет угрожать потерей управляемости федерацией на фоне общей дезорганизации системы государственного управления. Страна окажется более уязвимой перед внешними и внутренними угрозами. Укрупнение субъектов федерации – это довольно радикальная мера, предпринимать которую следует в условиях гарантированной долговременной политической и экономической стабильности внутри страны и за ее пределами. Такими «тепличными» возможностями Россия не располагает, а посему стране пока следует оставаться в рамках сложившейся федеративной структуры, постепенно исправляя перекосы и совершенствуя созданные институты.

Распространение модели укрупнения на всю федерацию приведет к появлению нескольких особо крупных и экономически сильных, практически самодостаточных регионов, которые в среднесрочной перспективе могут инициировать пересмотр политики централизации федеральных властей (например, в области межбюджетных отношений). Лишенный экономических рычагов управления и ослабленный, Центр будет вынужден искать иные механизмы взаимоотношений с такими регионами.

Укрупненные субъекты федерации могут выработать общие экономические и политические интересы в отношении Центра. В этом случае велика вероятность того, что их устремления будут противоречить интересам федерации в целом. Гармонизация интересов укрупненных регионов и федерации может оказаться чрезвычайно затратной (в случае повторения татарского и башкирского сценариев).

## **Экономические риски**

Нарастание нестабильности и, как следствие, рост политических рисков приведет к ухудшению условий экономической деятельности. Потеря сложившихся связей бизнеса с органами государственной власти вследствие слияния субъектов федерации заставит бизнес внести коррективы или даже серьезные изменения в стратегию своей деятельности на вновь образованной территории. Подобные действия будут сопровождаться некоторым ростом политической составляющей в структуре их издержек, что в свою очередь, может привести к снижению инвестиционных рейтингов автономных округов, уменьшить приток инвестиций. Напомним, что инвестиционные рейтинги ХМ АО и ЯН АО являются одними из самых высоких в стране.

Вследствие укрупнения может обостриться конкурентная борьба между компаниями, которые пользовались поддержкой властей поглощаемых субъектов, и компаниями, пользующимися поддержкой поглощающего субъекта федерации. Конкурентная борьба в случае нарушения сложившегося баланса бизнес-интересов может привести к корпоративным войнам, последствия которых могут иметь негативный общедоинтеграционный экономический эффект.

Политические конфликты могут поставить под вопрос реализацию текущих инвестиционных проектов автономных округов в Тюменской области. Речь, в частности, идет о вложениях ХМАО в завод готовых лекарственных средств в Тюмени (покупка завода и инвестиции в него составляют приблизительно 1 млрд рублей), а так же о многомиллионных инвестициях ЯНАО в такие крупные предприятия как ОАО «Тюменские моторостроители», Тюменский аккумуляторный завод, Ишимский машиностроительный завод, ИПФ «Сибнефтеавтоматика», ОАО «Заречье».

Укрупнение может привести к тому, что инновационные экономические проекты в поглощаемых субъектах будут заморожены. Бюджетные средства бывших АО попадут под полный контроль властей укрупненного субъекта федерации, которые с высокой степенью вероятности инициируют политику перераспределения для решения собственных задач по экономической реабилитации депрессивной части региона. Это уже происходит по мере реализации №95-ФЗ. Велика вероятность того, что реальные проекты в самих округах будут остановлены. Речь идет о разработке новых месторождений нефти и газа, о техническом перевооружении и интенсификации добычи на разрабатываемых месторождениях, о развитии глубокой переработки нефти и газа, о проектах по диверсификации экономики. Например, в случае ХМАО – это инвестиции в лесную промышленность (сейчас лесные запасы используются исключительно экстенсивно), в добычу цветных и редких металлов, в металлообработку, которые должны снять регион с «нефтяной иглы». Сложности с реализацией этих проектов негативно скажутся на социально-экономической ситуации в поглощаемых субъектах федерации, а перераспределительные мероприятия не принесут желаемого успеха вследствие уменьшения бюджетных поступлений от пострадавшей донорской части укрупненного субъекта федерации. В этих условиях увеличится нагрузка не только на бюджеты муниципальных образований и укрупненного субъекта федерации, но и на федеральный бюджет.

Нарастание бюджетных проблем ставит под вопрос обеспечение экономического роста и удвоения ВВП на довольно продолжительный переходный период. Существующие проекты укрупнения за счет сложносоставных субъектов федерации весьма дороги, а само укрупнение неизменно планируется финансировать за счет средств федерального бюджета. Поддержание профицита и финансовое обеспечение более насущных проектов – социальных реформ (включая монетизацию некоторых льгот), военной реформы и т. д., оказываются под угрозой.

## **Социальные риски**

Нарастание экономических проблем во время переходного периода ведет не только к уменьшению бюджетных поступлений или их перераспределению от поглощаемых субъектов федерации в пользу

поглощающего субъекта федерации, но и к уменьшению бюджетных расходов на социальное обеспечение. Страдает не только экономическая инфраструктура, но и система социального обеспечения и ее пользователи – граждане. Например, областные и краевые медицинские учреждения оборудованы как правило лучше, чем большинство муниципальных.

В ХМАО – «кандидате на поглощение» – наиболее широкая по российским меркам система мер социальной защиты населения: выплаты неработающим матерям по уходу за детьми до 3 лет; бесплатное лекарственное обеспечение семей с детьми до 6 лет, организация оздоровления и летнего отдыха детей; доплаты пенсионерам-бюджетникам, программа льгот для ветеранов; программы обеспечения жильем молодежи через софинансирование и др. В округе реализуются программы развития инфраструктуры, имеющие большое социальное значение (газификация, дорожное строительство и др.).

**Геополитические и  
геоэкономиче-  
ские риски**

Появление укрупненных субъектов на периферии федерации – в Сибири или на Дальнем Востоке вызовет повышенное внимание к ним со стороны сильных соседних государств – Китая, Японии, США. На фоне возможного усиления процессов децентрализации внутри федерации власти укрупненных субъектов федерации могут посчитать приемлемым ориентироваться в решении экономических задач на эти государства.

Если федеральный Центр будет предпринимать меры по ограничению таких контактов, иностранные государства могут счесть возможным поддержать тенденции конфедерализации России, что даст преимущества компаниям из этих государств в освоении ресурсов и рынков таких субъектов федерации. Хотя тенденции конфедерализации сейчас неощутимы, Центру не следует успокаивать себя: конфедерализация станет невозможной только в том случае, если у граждан и всех субъектов федерации появятся сильные стимулы «держаться вместе» в одной федерации, перевешивающие сиюминутные соображения.

Если укрупненные субъекты на периферии федерации превращаются в самодостаточные с экономической точки зрения (при условии, что переходный период не будет для них в этом отношении катастрофическим), а также быстро набирают геополитическое и геоэкономическое значение (как сырьевые кладовые для экономик развитых соседних государств), у них может остаться меньше стимулов следовать в фарватере политики Центра и появятся суверенизаторские амбиции, которые могут быть поддержаны извне.

Следует учитывать, что большая Тюменская область – явный российский лидер газо- и нефтедобычи на среднесрочную перспективу. Помимо газа и нефтедобычи серьезно развита электроэнергетика. По объему производимой электроэнергии округ уступает только



Красноярскому краю и Иркутской области. Таким образом, с учетом реального вклада ХМАО и ЯНАО в экономику страны, их взаимное поглощение Тюменью превратит область в суперрегион, фактически означающее перестройку всего экономического и политического пространства: по примерным расчетам института Экономики РАН, в этом случае ВВП большой Тюменской области будет превышать почти в 2 раза аналогичный совокупный показатель остальных субъектов, составляющих УРФО – Свердловской, Челябинской, Курганской областей.

**Укрупнение вызовет изменение ситуации на евразийском континенте и может привести к осложнениям с Европейским Союзом и Советом Европы.** Сегодня отношения России и Европейского Союза переживают непростой период: идет постепенное освобождение от иллюзий и чрезмерного оптимизма, основанного на нереальных взаимных ожиданиях. Евросоюз крайне медленно и с большой неохотой приходит к пониманию изменений, происходящих в российской внутренней и внешней политике. При этом, как представляется, серьезные проблемы во взаимоотношениях не только остаются, но склонны накапливаться.

Так, в качестве важнейшей цели своей политики ЕС с самого начала считал содействие перехода России к демократии. С другой стороны, в российской «Среднесрочной стратегии» в отношении ЕС тема перехода к демократии как внутренней российской проблемы вообще не затрагивалась. Более того, свои базовые проблемы европейцы все чаще иллюстрируют негативными тенденциями внутри России (ситуация в Чечне, дело ЮКОСа, парламентские выборы, формирование «однопартийного парламента неевропейского образца» и пр.). Новой проблемой в отношениях России и Евросоюза стала концепция ЕС «Широкая Европа – Новое добрососедство».

Поглощение автономных округов может еще более осложнить отношения между Россией и Евросоюзом по крайней мере в двух измерениях:

- а) со стороны «демократического транзита» – для Евросоюза любое объединение вообще означает дальнейшую централизацию, концентрацию власти и, как следствие, появление и разрастание проблемы демократического дефицита;
- б) со стороны «нефтегазовой зависимости» (применительно к ХМАО и ЯНАО) – с точки зрения зависимости от российского экспорта для Евросоюза важнейшим приоритетом выступает стабильность ситуации в этих регионах, так что объединение, влекущее за собой рост политических и экономических рисков, встретит негативную оценку.

Что же касается Совета Европы, то важнейшей целью этой влиятельной организации (точнее, действующего в его рамках Конгресса Региональных и Местных Властей Европы) прокламируется сохранение

и развитие т. н. «корневой демократии», то есть региональных и местных, близких к конкретному гражданину, сообществ. Так что уничтожение автономных региональных сообществ будет встречено Советом Европы также однозначно негативно.

Хронической российской проблемой является дефицит в развитии межрегиональных, горизонтальных связей. Это оборотная сторона централизации, ситуации, когда все (или по крайней мере большая часть) связей имеют вертикальный характер, замкнуты на Москву. В последние несколько лет это положение как будто начало преодолевать, горизонтальное измерение получило некоторое развитие.

Объединение трех регионов в одну гигантскую Тюменскую область в очередной раз обострит существующий «горизонтальный дефицит». Регионы европейской части страны будут иметь два фокуса притяжения: все ту же Москву-столицу, а также регионы Евросоюза (речь прежде всего идет о российском Северо-Западе), который через новую концепцию «нового добрососедства» предусмотрел существенное финансирование для развития приграничного сотрудничества с Россией. С другой стороны, регионы Сибири и Дальнего Востока либо сформируют собственный межрегиональный комплекс (что маловероятно), либо же фрагментация внутри макрорегиона усилится, при серьезном возрастании влияние на приграничные российские регионы Китая (в первую очередь), Японии, Кореи. Принимая во внимание миграционное давление со стороны Китая на российские территории, которое уже имеет место, подобная тенденция может принять опасное развитие. Разрыв в территориальной структуре России, образующийся при объединении, будет, безусловно, расценен Китаем как повод для наращивания своего влияние в российских дальневосточных и сибирских регионах.

**Прогноз  
на средне- и  
долгосрочную  
перспективу**

Функционирование любой федерации как стабильной системы основано, помимо прочего, на «сравнимости» ее субъектов, территориальных единиц. Таким образом, существование федерации с серьезными межрегиональными различиями уже осложнено, подобная неравномерность есть постоянный генератор противоречий и напряженностей между субъектами.

Россия уже сложилась как крайне асимметричная федерация, при этом речь идет не только о политической асимметрии (между разными классами субъектов, прежде всего, республиками и остальными регионами), но и о резких социально-экономических диспропорциях, когда разные регионы находятся не просто на разных уровнях, но на разных стадиях общественного развития. Объединение Тюменской области еще более обострит эту проблему российского федерализма. Действительно, в территориальной структуре страны появится «супергигант», субъект на территории которого будет сосредоточено

11% совокупного ВРП страны, 14% промышленного производства, более 2/3 всей нефтедобычи и 90% добычи газа. Появление в территориальной структуре страны подобного мощного субъекта федерации не может не вызвать недовольство со стороны других, «обыкновенных» и, особенно, бедных и депрессивных регионов. При этом недовольство и раздражение будут развиваться как со стороны региональных властей, так и стороны населения прочих регионов. Появятся новые конфликтные линии, которые станут очередной заботой федерального центра.

Существует и опасность «вертикального» характера. Появившийся «супергигант» вполне в состоянии предложить новый формат отношений федеральному Центру, то есть дистанцироваться от него, потребовать со временем больше и экономической и политической автономии, поскольку именно от этого «супергиганта» будет во многом зависеть экономическое положение и экономический рост страны в целом, а, следовательно, и успехи российской модернизации.

Возможна и угроза другого характера. Объединение Тюменской области и мотивированное этим процессом недовольство других регионов (прежде всего политически и экономически весомых) может инициировать процесс «самопроизвольного», одностороннего укрупнения по всей территории России. А это в свою очередь может привести к расколу России на самодостаточные, мощные макрорегионы, то есть в конечном счете запустить уже никак не контролируемый процесс расползания российского пространства.

**Возможен  
ли иной  
путь**

Анализ последствий уменьшения количества субъектов РФ и сопровождающего его укрупнения субъектов федерации, поставленных «на поток», позволяет сделать вывод о неприемлемости такого варианта территориальной реформы для России; неприемлемость многократно увеличивается, если укрупнение ставится «на поток» без учета особенности укрупняемых и поглощаемых регионов (в нашем случае это одно и то же). Вместе с тем, очевидна и неудовлетворенность современным состоянием федеративной структуры России, которая во многих отношениях далека от оптимальной. Компромиссный вариант по формуле «кого-то укрупнить, а кого-то не трогать» может способствовать некоторому улучшению состояния федерации. Очевидный «минус» этого варианта – неопределенность критериев «назначения» кандидатов на «поглощение» и фактический отказ от поиска прочих способов улучшения федеративной структуры России.

Опыт развитых стран, в особенности Европы, подсказывает, что централизация и унитаризация – это вчерашний день. Настоящее и будущее – за децентрализованными политическими системами, которые несравненно лучше справляются с вызовами глобализации. Это тем более верно для такой огромной страны как Россия. Именно с целью обеспечения ускоренной модернизации (а эта цель декларирована

федеральным руководством как приоритет) при сохранении стабильности и территориальной целостности страны Центр должен развивать полицентрическую систему региональных центров, но ни в коем случае не создавать новые локусы сверхконцентрации политической и экономической власти, самим фактом своего появления усиливающих асимметрию федерации.

Элементом такой полицентрической системы региональных центров и является Ханты-Мансийский автономный округ (а также Ямало-Ненецкий автономный округ). ХМАО развивается именно как региональный центр, как «полюс роста», которых в нашей стране по-прежнему мало. Между тем именно «полюса роста» способны придать импульс, обеспечить ускоренное развитие окружающих территорий и, в конечном итоге, страны в целом. Однако в России должна существовать «критическая масса» этих полюсов. Поэтому важнейшей задачей руководства РФ должны стать увеличение числа таких «полюсов роста» вообще и сохранение и развитие Ханты-Мансийского автономного округа как инновационного регионального центра для последующей опоры на него, в частности. Необходимо понимание того, что при поглощении округа Тюменской областью весь этот накопленный инновационный потенциал, все уникальные характеристики «полюса роста» будут утрачены и, по-видимому, безвозвратно. Более того, Центру предпочтительнее иметь дело с такими субъектами РФ напрямую, без посредничества. Вероятно, Центру следует напрямую иметь дело и с депрессивными регионами, «вытаскивая» их из кризиса (особенно в случае, если администрации таких регионов систематически демонстрируют некомпетентность и неспособность переломить негативные тенденции).

Для увеличения количества подобных региональных «полюсов роста» Центру уже сейчас следует способствовать модернизации самих региональных элит и содействовать выдвижению из их рядов прогрессивных кандидатов, т.е. поддерживать процессы эволюции российской политики на региональном уровне в демократическом и инновационном направлениях, а не нарушать эти процессы. Новые региональные политики, зачастую приходящие из сферы бизнеса, сами оптимизируют структуру управления регионами и добьются куда лучших результатов в экономике, чем региональные лидеры «старой закалки». В таком случае может и не потребоваться чреватых рисками и угрозами поставленных «на поток» поглощений одних субъектов федерации другими.