

DOI: 10.17976/jpps/2018.02.02

## ОБЪЕДИНЕНИЕ РЕГИОНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

И.Ю. Окунев, П.В. Осколков, М.И. Тисленко

**ОКУНЕВ Игорь Юрьевич**, кандидат политических наук, доцент кафедры сравнительной политологии МГИМО МИД России. Для связи с автором: iokunev@mgimo.ru; **ОСКОЛКОВ Петр Викторович**, аспирант кафедры интеграционных процессов МГИМО МИД России, преподаватель кафедры региональных проблем мировой политики факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова, младший научный сотрудник Института Европы РАН. Для связи с автором: petroskolkov@yandex.ru; **ТИСЛЕНКО Мария Игоревна**, стажер-исследователь, председатель Клуба геополитических исследований “Тerra Cognita” НСО МГИМО МИД России. Для связи с автором: marie.tislenko@mail.ru

Окунев И.Ю., Осколков П.В., Тисленко М.И. Объединение регионов Российской Федерации: институциональные и социальные последствия. — Полис. Политические исследования. 2018. № 2. С. 8-28. <https://doi.org/10.17976/jpps/2018.02.02>

Публикация подготовлена в рамках реализации гранта РНФ № 17-78-10053 “Трансформация территориальной идентичности в присоединенных автономных округах России (сравнительный анализ на основе полевых исследований)”.

*Статья поступила в редакцию: 16.09.2017. Принята к печати: 24.12.2017*

8

**Аннотация.** В статье представлены результаты исследования серии реформ административно-территориального деления России в 2003-2008 гг. с точки зрения результатов и их отражения в институциональной структуре и дискурсивных практиках. Перед авторами стояли задачи провести институциональный анализ реформы спустя почти десятилетие после ее завершения, а также дискурс-анализ корпуса текстов, посвященных реформе. Гипотеза авторов состоит в том, что потерявшие политическую автономию субъекты РФ не утратили особой территориальной/пространственной идентичности, так как население сохранило специфические представления об особом значении данных территорий и уникальном характере их пространственного положения. В первой части работы представлены результаты институционального анализа реформы применительно к каждой новообразованной административно-территориальной единице, с обобщающей таблицей; в каждой административно-территориальной единице были проанализированы особенности устройства и функционирования органов исполнительной и законодательной власти, а также главы района/округа. Во второй части, структурно разделенной на пять кейсов, представлены результаты дискурс-анализа 55 текстов из федеральных, региональных СМИ и блогов, содержащих оценочные высказывания политиков и чиновников, общественных деятелей и представителей НКО, а также простых жителей рассматриваемых субъектов федерации / единиц. Тексты были рассортированы в соответствии с такими критериями, как время написания, причастность/непричастность говорящего к органам государственной власти, позитивное/негативное отношение к реформе. Авторы приходят к следующим выводам: “особый статус” новообразованных административно-территориальных единиц остается неопределенным; норма представительства “уплотненных” регионов крайне неравномерна. В полномочиях руководящих органов этих регионов преобладают национально-культурные вопросы. Общий дискурсивный элемент всех случаев

объединения – дискурс “обманутых надежд” и невыполненных обещаний в экономической, социальной и (реже) национально-культурной сферах; при этом реформа затронула сознание лишь жителей ликвидированных автономий, а не материнских субъектов.

**Ключевые слова:** административная реформа; административно-территориальное деление; пространственная идентичность; Коми-Пермяцкий округ; Агинский Бурятский округ; Усть-Ордынский Бурятский округ; Корякский округ; Эвенкийский район; Таймырский Долгано-Ненецкий район.

Административно-территориальное деление государства (АТД) часто рассматривается как инструмент выстраивания отношений между центром и регионами, при помощи которого можно определить и сконструировать конфигурацию центр-периферических связей. Соответственно, любое его изменение и, тем более, масштабная реформа способны привести к принципиальной трансформации федеративных отношений, что несет значительные политические и экономические риски, в то время как поддерживать статус-кво всегда безопаснее [Бусыгина 2011: 54].

Российская Федерация в середине 2000-х годов решила на проведение административно-территориальной реформы, предполагавшей укрупнение субъектов федерации, а именно объединение:

- Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в Пермский край;
- Красноярского края, Таймырского Долгано-Ненецкого и Эвенкийского АО;
- Камчатской области и Корякского АО в Камчатский край;
- Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского АО;
- Читинской области и Агинского Бурятского АО в Забайкальский край.

Реформы АТД – явление для Российской Федерации не новое. Перекройка внутренних границ всегда инициировалась государством, за исключением коротких периодов революций и смут, а потому такие решения в большинстве своем имели волюнтаристский характер, хотя и были обоснованы (по мнению С.С. Артоболевского и Е.Ш. Гонтмахера) политической или экономической целесообразностью, остротой задач государственного управления, необходимостью обеспечения контроля над территориями и границами [Объединение субъектов... 2010: 8]. В случае преобразований 2000-х годов власть декларировала экономические и управленческие причины. Между тем, одним из важных, но умалчиваемых оснований для реформы АТД было повышение “управляемости” регионов после всплеска их независимости в 1990-х годах, повод для которого также был дан центром, когда в августе 1990 г. Б.Н. Ельцин произнес в Казани фразу: “Берите суверенитета столько, сколько сможете”. “Парад суверенитетов” сменился “парадом объединений” с целью выстраивания “вертикали власти” и повышения субординации и степени унификации в регионах.

Указанные причины трансформаций демонстрируют, что реформы АТД зачастую оцениваются больше в институциональном и социально-экономическом измерениях: в первом случае в центре внимания исследователей оказывается перестройка федеративных институтов и изменения в отношениях региональных и федеральной элит, а во втором – экономическая целесообразность реформы, возможности для повышения уровня жизни и оптимизации миграционных

и финансовых потоков. Следовательно, изучение реформ административно-территориального устройства сводится либо к анализу “торга элит” Центра и регионов, либо к оценке шансов реформы как драйвера социально-экономического развития регионов. Тем не менее из виду часто упускается национально-культурный компонент, особенно если трансформация не была инициирована с целью разрешения уже существующих этнических, религиозных или культурных противоречий (примеры подобных трансформаций также присутствуют на постсоветском пространстве [Okunev, Domanov 2014; Okunev 2016]).

С одной стороны, противоречия культурного характера могут быть всего лишь орудием в руках местных элит в торге за финансовые и политические компенсации в обмен на лояльность; с другой стороны, не стоит переоценивать возможности истеблишмента навязать свою волю населению. Соответственно, риски, связанные с реакцией граждан, могут принимать различные формы: это бегство из региона и голосование против дискредитированной элиты, проводившей преобразования, а также рост недовольства и социальной напряженности, носящих кумулятивный характер и способных “сдетонировать” спустя годы. Кроме того, если первые два последствия можно отследить по социально-экономической и электоральной статистике, то третий вариант реакции изучить по официальным источникам невозможно. Анализ трансформаций территориальной идентичности в затронутых реформой регионах может дать научному сообществу и политическому руководству понимание не только оценки реформ населением, но и того, какие коррективы в способы административного управления следует внести и как контролировать подобные риски в регионах. Данные вызовы особенно значимы в преддверии президентских выборов 2018 г.

Перечисленные обстоятельства позволили авторам выдвинуть следующую гипотезу: потерявшие политическую автономию субъекты РФ не утратили особой территориальной идентичности. Лишившись институциональной основы идентичности и поддерживавших ее политических акторов, население сохранило специфические представления об особом значении данных территорий и уникальном характере их пространственного положения, требующего особого внимания центра. Соответственно, по мнению жителей, к включенным территориям нельзя относиться как к обычным районам несмотря на то, что в центрах укрупненных субъектов можно по-прежнему наблюдать тенденцию к унификации этих территорий с другими районами. Таким образом, выявление территориальных идентичностей и формализация их в виде обобщенной модели позволят оценить ход административной реформы и развитие институтов федерализма за последние десять лет на локальном уровне, и, впоследствии, управлять частью региональных рисков.

Для проверки гипотезы исследователям представляется логичным рассмотреть два аспекта проблемы — институциональный и социальный (выраженный в дискурсе). Следовательно, ставятся две задачи: 1) провести институциональный анализ последствий федеративной реформы для оценки первого аспекта и 2) провести дискурс-анализ мнений политиков, управленцев, общественных деятелей и журналистов о присоединениях для оценки второго аспекта, так как предполагается, что подобные тексты содержат в себе не только позицию в отношении объединения субъектов РФ в 2000-х годах, но и дискурсивные практики, которые могут рассказать ученым о пространственных отношениях на конкретной территории или в адрес другой территории.

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Ст. 66 ч. 4 Конституции РФ гласит: «Отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области». Это единственная попытка Конституции регулировать взаимоотношения между так называемыми *матрешечными субъектами* Российской Федерации – такими субъектами, которые включают в себя другие. До серии конституционных реформ 2003-2008 гг. таких парных субъектов было несколько, теперь же остались только «матрешки» Тюменской и Архангельской областей. При этом в ст. 65 Конституции, где перечисляются субъекты РФ, не было ничего сказано о подобном казусе: с формальной точки зрения все субъекты равноправны, и вопрос разграничения полномочий между ними чрезвычайно сложен.

Укрупнение регионов Российской Федерации преследовало несколько целей: решение упомянутой управленческой проблемы, достижение большей симметрии в АТД, уменьшение количества субъектов, образованных на национальной основе и, как следствие всего этого, укрепление властной вертикали. В каждом отдельно взятом случае указанные цели достигались разными способами, так как, во-первых, процесс проходил в несколько этапов, оставляя возможность для итерации, во-вторых, в каждом из случаев укрупнения авторам реформы приходилось иметь дело с разными социально-экономическими и политическими условиями. В результате образовывались отличные друг от друга механизмы взаимодействия бывших автономных округов с властями новообразованного субъекта и с федеральным центром.

Во всех случаях укрупнения регионов субъекты, образованные по национально-территориальному принципу, теряли статус субъекта федерации, однако становились административно-территориальными единицами с особым статусом. Таким образом, следуя данной модели, национально-территориальные субъекты Российской Федерации, существующие помимо республик и автономной области, не были упразднены, а «лишь» утратили статус и права полноправных субъектов РФ. Если реформа, в числе прочих, преследовала цель упрощения АТД страны, то эта цель достигнута не была: административно-территориальные единицы с особым статусом, пришедшие на смену субъектам-«матрешкам», не упоминаются в Конституции, их положение неясно и не поддается унификации. Исследователи данного вопроса отмечают, что, говоря об особом статусе, соответствующие федеральные конституционные законы не раскрывают, что под этим подразумевается, делая данный вопрос предметом торга властей разных частей «матрешки» [Кынев 2010]. Отсюда проистекает, в том числе, и разный статус получившихся в итоге субъектов. Что их объединяет, так это то, что все они уже не упоминаются в Конституции в списке субъектов РФ, следовательно, потеряли свои «субъектные» права. И если раньше у автономных округов была возможность прямого обращения к федеральному центру, то теперь высшей инстанцией для них стали областные/краевые власти. В ведении всех «административно-территориальных единиц с особым статусом» оказались национально-культурные вопросы; в том, что касается остальных сфер, полномочия сильно различаются.

Можно говорить о нескольких вариантах «итогового» статуса новых административно-территориальных образований. При этом наиболее очевидное различие пролегает между судьбами, с одной стороны, Таймырского Долгано-

Ненецкого и Эвенкийского АО, находившихся “внутри” Красноярского края, и всех остальных бывших автономий: если четыре последних сохранили в своем наименовании слово “округ”, то Таймыр и Эвенкия были “понижены” до районов (*района* как административно-территориальной единицы с особым статусом с точки зрения АТД и *муниципального района* с точки зрения муниципального устройства). Впрочем, “понижение” статуса оказалось неоднозначным: с одной стороны, права районов заведомо меньше, чем более крупных единиц, и большинство окружных ведомств, таких как военный комиссариат и гостружкомиссия, переместились в Норильск [Объединение субъектов... 2010: 60] – который ранее, находясь на территории ТДНАО, официально подчинялся Красноярску; с другой стороны, права муниципальных районов (коими ТДНР и ЭР являются с точки зрения муниципального устройства), пусть и небольшие, официально закреплены (и гарантируются ст. 15 ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”), в то время как права округа, не имеющего нормативного статуса в современной системе местного самоуправления, как было сказано выше, могут трактоваться весьма произвольно.

В 2008 г. в структуре камчатского правительства был создан отдельный исполнительный орган – администрация Корякского округа. Помимо администрации (состоит из 14 человек, включая руководителя, и двух отделов – по обеспечению особого статуса округа и по развитию северного оленеводства), на территории округа исполнительную власть могут осуществлять исключительно территориальные органы краевых инстанций (ст. 30 ч. 2 и 3 Устава Камчатского края). Наряду с Коми-округом и Усть-Ордой Корякия сохранила в списке своих полномочий в основном социально-культурные вопросы; при этом “отраслевые” подразделения исполнительных органов были переданы в прямое подчинение администрации соответствующих объединенных регионов [там же: 65]. Так, в Палане были упразднены окружной суд, прокуратура, УВД и другие структуры [Кынев 2010]. Однако в том, что касается представительства на краевом уровне, успехи Корякского округа наиболее впечатляющи: представителям округа гарантировано 10 мест в Законодательном собрании Камчатского края из 50 имеющихся.

Аналогичным образом устроено управление и Усть-Ордынским Бурятским округом. В структуру окружной администрации входят отделы по национальной культуре, по национальным языкам и национальным видам спорта, финансово-экономической работе и правовой, кадровой и организационной работе, однако ст. 7 Устава округа оставляет за администрацией практически исключительно вопросы национально-культурной самобытности. В иркутском заксобрании Усть-Ордынский Бурятский округ (УОБО) представлен лишь 4 депутатами из 50.

Другой Бурятский округ, Агинский (АБО), также получил свою администрацию, которой, как и в УОБО, руководит зампред правительства “матрешечно-го” региона. Администрация эта обладает более действенными полномочиями и включает в себя управление развития территорий с отделами, занимающимися развитием инфраструктуры и агропромышленного комплекса. Более того, АБО уникален в ряду “уплотненных” регионов тем, что, наряду с исполнительным органом, там создан законодательный (точнее, консультативно-совещательный при краевом заксобрании) – Собрание представителей АБО. Собрание состоит из 15 человек и уполномочено формировать предложения по защите интересов народов округа, разрабатывать соответствующие законопроекты, участвовать в разработке краевых целевых программ, осуществлять контроль

за соблюдением законов края на территории округа. В собрании созданы комиссии по экономическим, социальным и культурным вопросам, а также по вопросам регионального значения и местного самоуправления.

А.В. Кынев отмечает, что АБО в наибольшей степени сохранил свои права [там же], была сохранена большая часть полномочий местных властей и закреплено существование прежнего административного деления и системы МСУ. Более того, местные управленческие структуры были сохранены в качестве территориальных органов краевых ведомств<sup>1</sup>. По предварительному соглашению об особом статусе АБО в составе Забайкальского края округ должен был получить треть мест в краевом Законодательном собрании [Объединение субъектов... 2010: 77] (это, однако, не было выполнено, и округ довольствуется 5 местами из 50).

Можно предположить, что такое положение связано с наибольшими масштабами общественного и административного протеста в указанном регионе: против объединения активно выступали бурятские общественные организации и руководство как самого округа, так и соседней Республики Бурятия. Соглашение об особом статусе Агинского округа в составе Забайкальского края было подписано еще до референдума, с расчетом на одобрение реформы, 15 февраля 2007 г. Тем не менее, несмотря на фактически наибольшие полномочия, закон об особом статусе АБО до сих пор не принят краевым Законодательным собранием; при этом вопросами развития округа занимается забайкальское Министерство территориального развития [Шибяева 2011: 67].

Лишь один исполнительный орган остался и в Коми-Пермяцком округе – Министерство по делам КПО в структуре правительства Пермского края. Правда, полномочий и сотрудников у него гораздо больше, чем, например, в Корякии и УОБО: имеются отделы социально-экономического развития, финансов, этнокультурного развития, правовой, кадровой и документационной работы и по работе с территориями. Министерство утверждает проект развития округа; также в его ведении остаются этнокультурные вопросы и “ограниченные возможности в области планирования и регулирования экономики” [Объединение субъектов... 2010: 46]. Устав Пермского края, однако, напоминает: “Государственная власть Пермского края на территории КПО осуществляется органами государственной власти Пермского края” (ст. 37 ч. 2). Министерство возглавляет глава округа, которого по представлению председателя правительства Пермского края назначает краевой губернатор. Таким образом, сам округ не имеет никакого влияния на то, кто будет его возглавлять в течение пяти лет и представлять в отношениях с органами власти края, территориальными структурами федеральных властных органов и органами МСУ.

Поскольку Коми-Пермяцкий автономный округ (КПАО) был “пилотным проектом” объединения, понятие “особый статус” там вызвало особые споры. Предлагалось преобразование АО в ассоциацию муниципальных районов бывшей автономии или же в единое муниципальное образование [Мильчаков 2007а]. До укрупнения КПАО управлял представительный орган из 15 человек, а в заксобрании Пермской области округ представляли 2 депутата из 40. Накануне реформы движение “За будущность округа” требовало увеличения представительства в законодательном органе уже Пермского края до 6-8 человек [там же]; соглашение между Пермской областью и КПАО о правовом положении

<sup>1</sup> Кынев А.В. Упрощение пространства. — *Газета.Ру*. 28.01.2010. Доступ: [https://www.gazeta.ru/comments/2010/01/28\\_x\\_3317483.shtml](https://www.gazeta.ru/comments/2010/01/28_x_3317483.shtml) (проверено 13.09.2017).

Коми-Пермяцкого округа в составе Пермского края, предшествовавшее объединению, подразумевало создание независимой окружной Думы из 20 депутатов [Мильчаков 2007b: 37]. ФКЗ № 1 от 2006 г. решил проблему другим способом: число депутатов краевого заксобрания было доведено до 60, при этом двое избираются по одномандатным округам в Коми-округе, 28 – по одномандатным округам на остальной территории, а еще 30 – по единому краевому округу.

Структура органов власти новообразованных (муниципальных) районов Красноярского края намного более развитая: помимо главы муниципального района, в обоих образованиях есть районный совет депутатов (20 депутатов на Таймыре и 24 в Эвенкии), администрация и контрольно-счетная комиссия, при этом главу района выбирает райсовет. В обеих администрациях множество отделов, которые покрывают своей деятельностью практически все сферы функционирования муниципального района. В райсоветах есть постоянные комиссии по правовым, финансово-экономическим, социальным вопросам, по делам коренных малочисленных народов Севера и сельскому хозяйству, по вопросам природопользования и экологии, ЖКХ, строительства, транспорта и связи, а также по развитию МСУ, межмуниципальной и региональной политике (в Таймырском районе). В исключительной компетенции райсоветов находятся, в том числе, утверждение районного бюджета, установление местных налогов, определение порядка участия района в межмуниципальном сотрудничестве, принятие решения об отставке главы района. Однако у подобного статуса есть и существенные минусы: поскольку Таймыр и Эвенкия сами стали муниципальными районами, внутреннее районирование было упразднено, а Дудинка из городского округа стала городским поселением (в случае Кудымкара – столицы Коми-Пермяцкого округа – это сделать не удалось)<sup>2</sup>. Оба района получили в краевом заксобрании лишь по 2 места из 52.

Таким образом, сценарии укрупнения объединяет то, что бывшие автономные округа стали административно-территориальными единицами с особым статусом; при этом *что именно* этот статус подразумевает, никаким образом не было обозначено, и в каждом конкретном случае решено по-своему, в соответствии с результатами политического торга разных частей “матрешки”. Все “уплотненные” округа/районы представлены в законодательных собраниях окружающих их областей/краев, однако норма представительства крайне неравномерна – от 20% в Корякии до 3,3% в Коми-округе.

Наблюдается две крупных модели: 1) преобразование автономных округов в районы, при котором новая единица получает выборного главу, райсовет и администрацию, – это случай Таймырского Долгано-Ненецкого и Эвенкийского районов; 2) преобразование автономных округов в округа, при котором руководство новой единицей передается исполнительной власти края/области посредством включения в структуру исполнительной власти министерства по делам соответствующего округа (Коми-Пермяцкий округ, КПО) либо администрации округа со статусом министерства (Усть-Ордынский Бурятский, УОБО; Агинский Бурятский, АБО; Корякский КО, округа). При этом в полномочиях таких министерств/администраций преобладают национально-культурные вопросы, а их руководитель назначается губернатором (КПО, КО) либо получает должность автоматически как заместитель председателя краевого правительства (АБО, УОБО). Однако в случае применения второй модели наблюдаются вариации: так, в АБО помимо администрации,

<sup>2</sup> Кынев А.В. 2010. *Указ. цит.*

созданной по указанной схеме, имеется консультативно-совещательный орган при заксобрании Забайкалья – Собрание представителей АБО. Для наглядности органы власти “укрупненных” регионов представлены в табл. 1.

Таблица 1 (Table 1)

**Органы власти в “укрупненных” регионах**  
*Governing Bodies in the Enlarged Federation Subjects*

	<b>Орган исполнительной власти</b>	<b>Орган (квази) законодательной власти</b>	<b>Глава административно-территориальной единицы</b>
Таймырский Долгано-Ненецкий район	Администрация района	Районный совет депутатов	Избирается
Эвенкийский район	Администрация района	Районный совет депутатов	Избирается
Коми-Пермяцкий округ	Министерство по делам Коми-Пермяцкого округа (в составе правительства Пермского края)	Нет	Соответствующий министр, назначается губернатором
Корякский округ	Администрация округа со статусом министерства в составе правительства Камчатского края	Нет	Назначается губернатором
Агинский Бурятский округ	Администрация округа со статусом министерства в составе правительства Забайкальского края	Собрание представителей округа при заксобрании Забайкальского края	<i>Ex officio</i> , как зам. председателя правительства Забайкальского края
Усть-Ордынский Бурятский округ	Администрация округа со статусом министерства в составе правительства Иркутской области	Нет	<i>Ex officio</i> , как зам. председателя правительства Иркутской области

**ДИСКУРСИВНЫЙ АСПЕКТ**

При изучении пространственной и региональной идентичностей одной из наиболее эффективных методик является дискурс-анализ, позволяющий исследователю критически подойти к тексту для ответа на различные вопросы: что автор сказал, что хотел сказать и о чем пожелал умолчать.

Авторы предполагали, что при оценивании реформы главным образом ожидалось трудности экономического, управленческого и, в меньшей степени, культурно-национального характера, однако никто не учитывал пространственно-идентичностный аспект объединения, что стало одной из причин провала реформ. Объединения не удалось не потому, что не были исполнены обещания экономической помощи, поддержки коренных народов или достаточного политического представительства, а в связи с тем, что не было сформировано единое пространство, в рамках которого жители объединенных субъектов чувствовали бы принадлежность к новому локалитету.

Для проверки указанной гипотезы был собран корпус из 55 текстов из федеральных, региональных СМИ, интервью/высказываний чиновников (губернаторов, их заместителей, полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, федеральных и региональных министров), общественных деятелей и представителей НКО, а также простых жителей рассматри-



ваемых субъектов федерации. Сбор текстов столь различных категорий был обусловлен необходимостью отразить в выборке максимально возможный спектр мнений, не ограничиваясь одной или несколькими общественными группами. В подборке материалов СМИ авторы руководствовались охватом публикаций; отбор текстов официальных лиц и общественных деятелей проходил по функциональному критерию; тексты, не относящиеся к указанным выше категориям, отбирались методом случайной выборки. Тексты были рассортированы в соответствии со следующими критериями:

1. Время написания (до/после реформы).
2. Причастность/непричастность говорящего к органам государственной власти.
3. Позитивное/негативное отношение к реформе.

Операции дискурс-анализа состояли в поиске ответов в текстах на следующие группы вопросов. Во-первых, *были ли упомянуты экономический, управленческий и исторический аспекты реформ?*

В ходе поиска релевантных текстов было установлено, что риторику об объединении можно условно разделить на три дискурса: дискурс об экономической целесообразности – между регионами тесные хозяйственные связи, поэтому объединение логично и выгодно, или это “матрешечные” регионы, где один “кормит” другого. Далее следует дискурс об управленческой целесообразности: оптимизация чиновничьего аппарата, так как столь маленьким территориям не нужны, например, свои суды, прокуратура и представительство в Совете Федерации РФ. Кроме того, сюда входит и тезис об установлении более прочной “вертикали власти”, что и было главной целью центра при проведении реформы. Третий дискурс – об исторической целесообразности: данные территории всегда были одним целым, а их разделение – историческая случайность или ошибка (большевиков или стихийной суверенизации). Указанные дискурсы можно использовать для подтверждения не только целесообразности реформы, но и ее нецелесообразности, например: объединяемый автономный округ богатый, а субъект РФ, к которому присоединяют АО, – бедная и депрессивная территория, поэтому не следует их объединять. Подобный случай имел место в обсуждении объединения Агинского Бурятского АО (АБАО) и Читинской области.

Во-вторых, *говорящий критикует или положительно высказывается о представителях органов власти объединяемых территорий?* Для исследователей это показатель сразу нескольких категорий: какое отношение у говорящего к администрации, проводящей реформу / последующей / предыдущей; какие отношения между администрациями объединяемых субъектов; кого винят в неудачах.

В-третьих, *критикует или положительно высказывается говорящий о представителях федеральных органов власти, а также упоминает ли он о помощи со стороны центра после объединения?* Данные два критерия демонстрируют отношение к инициатору реформ – федеральному центру – и позволяют определить восприятие его роли в преобразованиях: обвиняют ли федеральные власти в проведении реформы, видят ли волюнтаризм в их действиях, ощущают ли поддержку из Москвы или же чувствуют себя брошенными на произвол судьбы.

В-четвертых, *затрагивается ли особый культурный/национальный статус субъекта?* Представленный пункт важен для исследователей, так как такой статус напрямую связан с вопросами различных видов идентичности, в том числе национальной и, опосредованно, пространственной. Дискурс о национальной автономии представляется важным в контексте реформы, так как разные сто-

роны по-разному связывали особый статус с административно-территориальными преобразованиями; их аргументация представлена в табл. 2.

Таблица 2 (Table 2)

**Отношение сторон к национальному вопросу в рамках реформы**  
*Party Positions Toward the National Aspect of the Reform*

	Центр	Представители коренных народов на объединяемых территориях	Представители субъектов, к которым присоединяли <sup>3</sup> АО
Сторонники реформы	Тема коренных народов – “карта”, разыгрываемая противниками реформ и бюрократами, которые потеряют финансирование после реформы.	Утрата статуса не приведет к упадку национальной культуры, а позволит обогатиться за счет диалога культур.	Экономические, социальные связи между субъектами исторически крепкие, слияние закрепит уже существующий порядок и поэтому не приведет к удару по коренным народам.
Противники реформы	Курс на централизацию приведет к утрате культурного разнообразия РФ.	Утрата статуса ведет к недофинансированию и упадку национальной культуры.	В рамках нового субъекта лобби коренных народов будет продавливать свои интересы через образ себя как жертвы реформы.

Далее исследователи проранжировали критерии, наделив их различным весом, и вывели на основании анализа текстов коэффициент отношения к реформе в регионах. Результаты представлены ниже.

**ОБЪЕДИНЕНИЕ ПЕРМСКОЙ ОБЛАСТИ И КОМИ-ПЕРМЯЦКОГО АО В ПЕРМСКИЙ КРАЙ**

Согласно полученным данным, наблюдается существенное различие в оценке реформы по двум линиям: времени публикации текста и причастности/непричастности к властным структурам (см. рис. 1). Таким образом, позитивное отношение характерно для представителей власти (представителей законодательных собраний, губернаторов, полпреда президента в ПФО С.В. Кириенко и зам. главы Администрации президента В.Ю. Суркова) до вступления в силу закона об объединении рассматриваемых субъектов. Все тексты, характеризующиеся негативным отношением к реформе, опубликованы после объединения в 2005 г. и принадлежат лицам, не причастным к власти, за исключением двух текстов от 2005 и 2015 гг. – это интервью Геннадия Савельева, последнего главы Коми-Пермяцкого АО<sup>3</sup>. В 2005 г. Г. Савельев в присутствии премьер-министра М. Фрадкова обвинял и.о. губернатора Пермского края О. Чиркунова в том, что бывшему АО уделяется недостаточное внимание, данные до референдума обещания не исполняются. В 2015 г. в интервью газете “Парма-Новости” Г. Савельев идет еще дальше в своей критике и заявляет: “Бог спас, что я не участвовал в этом позорном процессе”<sup>4</sup>. Как лицо, обладавшее властью, последний губернатор Пармы не стал бенефициаром объединительного процесса, а стал его жертвой, поэтому его недовольство не представляет собой загадки.

<sup>3</sup> Геннадий Савельев постарался разрушить “радужную картинку” в глазах Михаила Фрадкова. – *Новый компаньон*. 23.09.2005. Доступ: <https://www.newsko.ru/news/nk-168808.html> (проверено 13.09.2017).

<sup>4</sup> Яновская Я. Геннадий Савельев, экс-глава Коми-Пермяцкого автономного округа, рассказывает про годы у власти. – *Parma News*. 28.09.2015. Доступ: <http://parmanews.ru/index.php/temy/item/2293-eks-glava-komi-permyatskogo-avtonomnogo-okruga-rasskazyvaet-pro-gody-u-vlasti/> (проверено 13.09.2017).



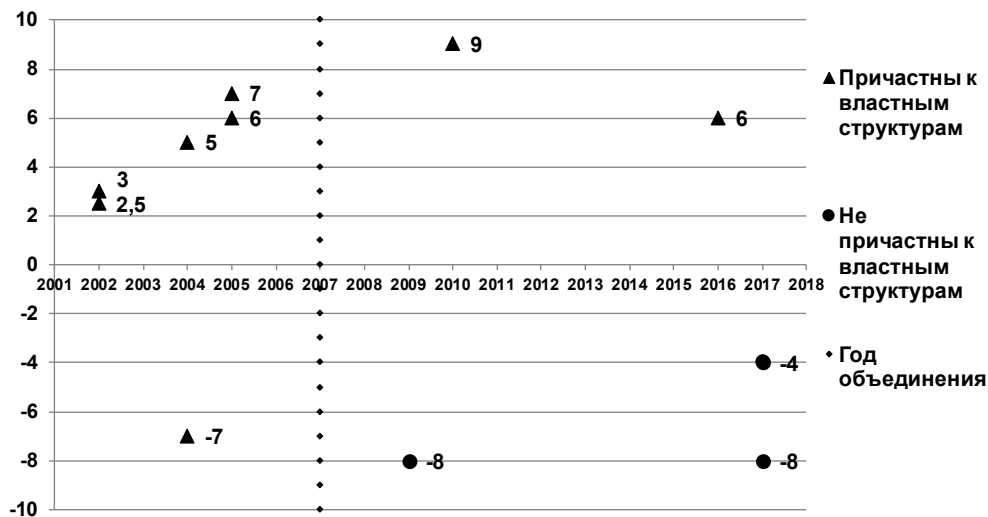
Отдельного внимания заслуживает факт упоминания о национально-культурном аспекте: из 15 текстов о нем вспомнили только в шести или 40% текстов, причем в четырех – в негативном контексте: после объединения люди жаловались на постепенное забвение коми-пермяцкой культуры, а мероприятия администрации называли “фасадом, за которым скрывается не очень-то радостная картина”<sup>8</sup>, когда в школах перестают преподавать родной язык. Тем не менее стоит отметить, что “национальный” аргумент в этом кейсе не так интенсивно использовался, как в других случаях.

### ОБЪЕДИНЕНИЕ ТАЙМЫРСКОГО АО, ЭВЕНКИЙСКОГО АО И КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ

В данном кейсе можно наблюдать похожую тенденцию концентрации положительных текстов истеблишмента до реформы и негативных мнений общественности после реформы, однако после реформы исследователями были найдены два текста с позитивной оценкой объединения, принадлежащих А. Уссу<sup>9</sup> и А. Амосову<sup>10</sup>, экс-спикерам Красноярского и Эвенкийского заксобраний соответственно, и приуроченных к юбилеям со дня объединения трех субъектов РФ (см. рис. 2). Единственное негативное мнение со стороны властных структур было изложено в 2004 г. в интервью советника губернатора Эвенкийского автономного округа Евгения Васильева газете “Эвенкийская жизнь”, что отражает позицию эвенкийской политической элиты, не желающей объединения ввиду грядущей потери собственного статуса и властного ресурса.

Рисунок 2 (Figure 2)

Отношение к реформе в Таймырском АО, Эвенкийском АО и Красноярском крае  
*The Attitude Toward the Reform in Taimyr and Evenk Autonomous Okrugs and Krasnoyarsk Krai*



Обратимся к аргументации каждой из сторон.

<sup>8</sup> Восемь лет на краю... 2013. Указ. цит.

<sup>9</sup> 5-летие объединения Красноярского края, Таймыра и Эвенкии. — *NewsLab.Ru*. 17.04.2010. Доступ: <http://newsLab.ru/zs/tema/311453> (проверено 13.09.2017).

<sup>10</sup> Объединение Красноярского края, Таймыра и Эвенкии ускорило освоение недр. — *ТАСС*. 29.04.2016. Доступ: <http://tass.ru/sibir-news/3250295> (проверено 13.09.2017).

### Сторонники объединения

*Экономический аспект:* столь маленькие регионы, как Таймыр и Эвенкия, содержать расточительно; важность бюджетного выравнивания, а также повышение эффективности расходов на госаппарат.

*Управленческий аспект:* противники реформы — это “отдельные лица, которые больше обеспокоены не тем, что будет с подведомственными им сегодня территориями, а только своим будущим” (А. Хлопонин)<sup>11</sup>, готовность и федеральных властей, и местных к объединению, ведь это все равно “матрешечные” территории, поэтому объединение — шаг закономерный и своевременный.

*Национально-культурный аспект:* в данном кейсе сторонники объединения лучше смогли использовать эту категорию для защиты позиции, а именно последовательно объясняли, что, во-первых, коренные народы не проиграют, а выиграют от объединения, ведь новый регион станет богаче, а эвенки, долганы и ненцы получат льготы; во-вторых, национальный вопрос ввиду упомянутой поддержки в рамках нового образования становится не так уж важен, если мыслить в масштабах всей России: “Мы живем в одном государстве и едином обществе, и не важно, кто какой национальности. Нельзя замыкаться в своей ‘скорлупе’. В то же время мы не можем потерять ни одного этноса”, — заявил полпред президента в СФО А. Квашнин<sup>12</sup>.

Исключительно в данном кейсе появляется *геополитический аспект* в интервью А. Усса, который обозначил его следующим образом: “Дело в том, что, почувствовав нашу слабость, за рубежом нашлись силы, которые стали призывать коренные малочисленные народы строить так называемый финно-угорский пояс. Суть этих манипуляций сводилась к тому, чтобы отделить северные территории от центра, а точнее от России. Так что кроме наших внутренних проблем существовала еще и геополитическая угроза”<sup>13</sup>. В рамках этого исследования подобные реплики важны, так как они апеллируют к категориям пространственности, т.е. места и значения указанных территорий для России; также используется категория “Другого” и дискурс противопоставления России и “заграницы” (причем не важно, имеет ли автор в виду Запад или иные силы) для оправдания реформы АТД.

### Противники объединения

*Экономический аспект.* Ключевыми являются следующие моменты: критика схемы превращения двух дотационных и одного донорского в один донорский субъект РФ, ведь от перестановки слагаемых не меняется ни сумма, ни сами слагаемые; критика политики мегапроектов, когда с помощью нескольких “больших строек” предполагается решить проблемы всего региона (проект Эвенкийской ГЭС), указание на продолжение “колониальной политики” в отношении Эвенкии и Таймыра, рассматриваемых в качестве сырьевых придатков, а также жалобы на сокращение рабочих мест после объединения<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> По мнению губернатора Красноярского края Александра Хлопонина, объединению регионов противятся те, кто обеспокоен собственными амбициями. — *ИА REGNUM*. 03.06.2004. Доступ: <https://regnum.ru/news/polit/271608.html> (проверено 13.09.2017).

<sup>12</sup> Рябинская Я. Квашнин: “Объединение регионов необходимо”. — *РИА Новости*. 09.09.2005. Доступ: <https://ria.ru/politics/20050909/41346073.html> (проверено 13.09.2017).

<sup>13</sup> 5-летие объединения... 2010. *Указ. ист.*

<sup>14</sup> Верхотуров Л. Эвенкия должна стать республикой. — *Агентство политических новостей*. 04.09.2009. Доступ: <http://www.apn.ru/publications/article21918.htm> (проверено 13.09.2017).

*Управленческий аспект:* представители общественности отметили, что качество управления было низким как до реформы<sup>15</sup>, так и после, поскольку жители столкнулись с трудностями получения государственных услуг и утратой прямого выхода с местными проблемами на федеральный уровень.

*Культурно-национальный аспект:* эту тему не обошли вниманием критики реформы, и хотя в текстах не было обнаружено прямых указаний на упадок национальных культур после реформы, приводились следующие аргументы: статус автономного округа дает возможность коренным народам развиваться, которой раньше у них не было, поэтому нынешний уровень культуры, в частности, эвенков, сейчас — это результат длительного невнимания, в том числе экономического, к ним и их проблемам. Кроме того, в одном из текстов была произведена попытка придать проблемам отдельного коренного народа статус международных: “вопросы Эвенкии имеют федеральный, и даже международный уровень, а вовсе не муниципальный. Это вопросы сохранения уникального массива лесов, сохранения биологического разнообразия, вопросы использования огромного Тунгусского угольного бассейна, который разведан весьма поверхностно, и многое другое. Для нормального и справедливого решения подобных вопросов эвенкийцам требуется федеральное представительство”<sup>16</sup>.

Следовательно, можно выявить общие схемы как в изменениях оценки реформ, так и в аргументации в сфере экономики, государственного управления и национальной политики, однако кейс Красноярска, Таймыра и Эвенкии интересен за счет: а) упоминания важности и стратегического положения территорий; б) попытки заговорить о проблеме малых народов и среды их обитания как о международной; в) “колониального” дискурса в отношении АО.

## **ОБЪЕДИНЕНИЕ КОРЯКСКОГО АО И КАМЧАТСКОЙ ОБЛАСТИ В КАМЧАТСКИЙ КРАЙ**

В данном кейсе ситуация выглядит менее типичной, однако некоторые сходства все же прослеживаются: массированная поддержка со стороны истеблишмента, недовольство тех властных лиц, которые могут потерять власть и ресурсы из-за объединения, и постепенное понижение оценки с течением времени (см. рис. 3).

Тем не менее стоит обратить внимание на некоторые отдельные точки. В частности, текст, получивший по шкале -4 балла и датированный 2005 г., содержит в себе негативную оценку губернатора Красноярского края А. Хлопонина относительно возможного объединения Корякии и Камчатской области; по мнению политика, реформу необходимо проводить только в случае экономической целесообразности, а потому не следует объединять “нищие регионы”, такие как Камчатская область и Корякский АО<sup>17</sup>. Необходимо отметить, что это редкий случай оценки реформы лицом из другого субъекта РФ, а не из федеральных/местных властей. Высказывание А. Хлопонина является индикатором своеобразной конкуренции между различными вариантами объединения: он подчеркивает, что “объединение Красноярского края даст положительный экономический результат не только для самого региона, но и для всего востока России”.

<sup>15</sup> Косачева Т. Таймырские депутаты не поддержали отделение от Красноярского края. — *Коммерсантъ*. 22.06.2017. Доступ: <https://www.kommersant.ru/doc/3299346> (проверено 13.09.2017).

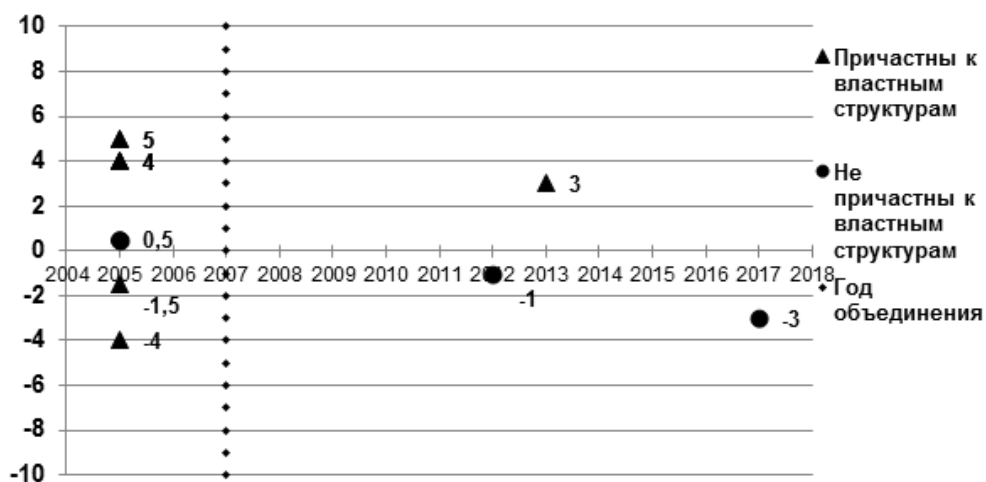
<sup>16</sup> Верхотуров Л. 2009. *Указ. ист.*

<sup>17</sup> Хлопонин против объединения Корякии и Камчатки. — *Новый день*. 29.04.2005. Доступ: <https://newdaynews.ru/siberia/24717.html> (проверено 13.09.2017).

Текст, получивший по шкале 3 балла и датированный 2013 г., принадлежит первому губернатору Камчатского края А. Кузьмицкому и приурочен к пяти-летию образования субъекта (интервью было напечатано повторно через год). Очевидно, что не приходится ожидать от экс-губернатора негативной оценки собственной деятельности, так что этот материал следует отнести к категории “придворных”, где говорящий пытается представить события в наиболее выгодном для себя свете. В частности, А. Кузьмицкий обращает внимание на трудности: “Это был самый сложный период – впервые объединялись два, по большому счету, нищих субъекта. При этом объединение не означало резкое увеличение денег в бюджете”. Напротив, по его словам, “с каждым днем вскрывались новые долги”, однако ситуация постепенно менялась к лучшему, занялись инфраструктурой, капитальным ремонтом социальных объектов и возобновили выпуск рыбных консервов в Корякии<sup>18</sup>. Особый акцент был сделан на том, что успехи не были бы достигнуты, если бы не помощь В.В. Путина и его команды – это редкое для выборки прямое указание на помощь федерального центра.

Рисунок 3 (Figure 3)

Отношение к реформе в Корякском АО и Камчатской области (Камчатском крае)  
*The Attitude Toward the Reform in Koryak Autonomous Okrug and Kamchatka Oblast  
 (Kamchatka Krai)*



Текст от 2017 г. содержит в себе данные онлайн-голосования на сайте информагентства “Кам 24”, где пользователи отвечали на вопрос: “Поддержали бы Вы объединение Камчатской области и Корякского автономного округа, если бы референдум состоялся сегодня?”. 50% участников голосования ответили на вопрос отрицательно, 39% – поддержали объединение, 10% выбрали вариант “не знаю”<sup>19</sup>. В опросе проголосовало 250 человек, и хотя к онлайн-голосованиям следует относиться критично, однако в данном случае это свежий индикатор настроения в Камчатском крае.

<sup>18</sup> На Камчатке отмечают 7 лет со дня объединения Камчатской области и Корякского округа. – *Камчатка-Информ*. 01.07.2014. Доступ: [https://kamchatinfo.com/mob/page/320/?ELEMENT\\_ID=5468](https://kamchatinfo.com/mob/page/320/?ELEMENT_ID=5468) (проверено 13.09.2017).

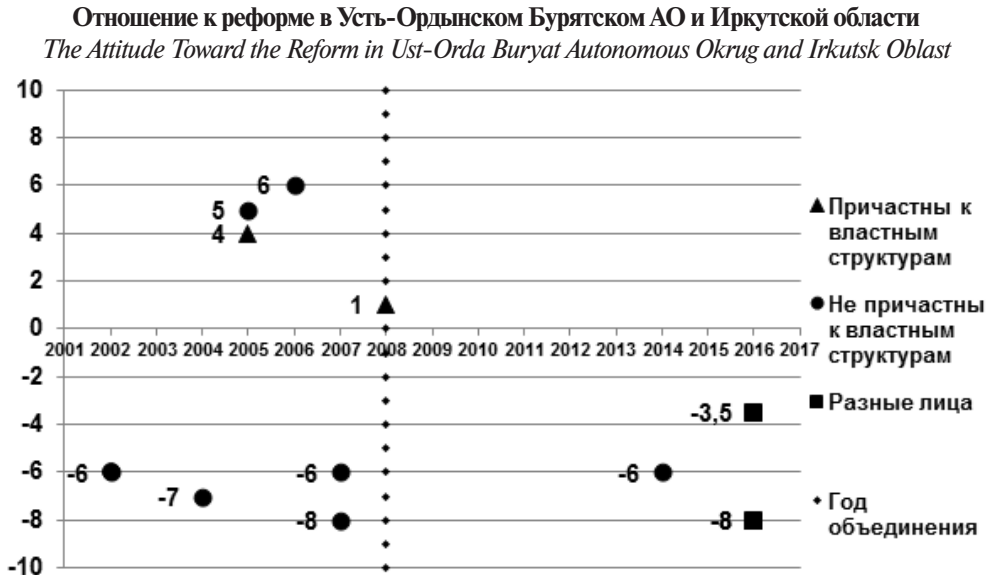
<sup>19</sup> Опрос: жители края неоднозначно относятся к объединению Камчатской области и Корякии. – *ИА “Кам 24”*. 30.06.2017. Доступ: <https://www.kam24.ru/news/main/20170630/49656.html> (проверено 13.09.2017).

## ОБЪЕДИНЕНИЕ УСТЬ-ОРДЫНСКОГО БУРЯТСКОГО АО И ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

Последние два кейса (см. рис. 4, 5) не совсем вписываются в выявленные до этого паттерны, так как в них наблюдается преобладающее отрицательное отношение к реформе среди текстов лиц, не причастных к властным структурам, как после реформы (что типично для всех кейсов), так и до нее. Данному явлению есть свое объяснение: в случае объединения Усть-Ордынского Бурятского АО (УОБАО) и Иркутской области, АБАО и Читинской области присутствует ярко выраженный бурятский национальный фактор. Бурятские общественные деятели и симпатизировавшие им журналисты категорически противились идее объединения. Аргументы против объединения можно разделить на несколько блоков.

Во-первых, дискурс об экономически “неравном браке”, в котором УОБАО описывается как благополучный субъект, а Иркутская область – как “депрессивная территория”; в одном из текстов даже употреблялась такая метафора: “бедный русский старший брат женился на богатой нацменке”<sup>20</sup>. Ту же риторiku использовали в одном из текстов выборки, касающейся кейса АБАО.

Рисунок 4 (Figure 4)



Во-вторых, исторический аргумент и нарратив “жертвы”: авторы, выступавшие против реформы, часто и охотно вспоминали о “незаконном” разделе Бурят-Монгольской АССР, когда из ее состава были выделены Усть-Ордынский и Агинский национальные округа, перешедшие к Иркутской и Читинской областям соответственно. Таким образом, пробурятские круги позиционируют свои территории и бурятский народ в целом как жертву волонтаризма центра<sup>21</sup>.

В-третьих, национально-культурный аспект: если до объединения пробурятские силы высказывали озабоченность риском утраты культуры, то после него открыто говорили об упадке культуры и “фасадной” заботе о коренном народе,

<sup>20</sup> Дмитриев И. Федерация неравных браков. — *Московские новости*. 07.11.2007. Доступ: <http://www.mn.ru/print.php?2007-11-7> (проверено 08.08.2017).

<sup>21</sup> Там же.



в рамках которой “поддержание национально-культурной самобытности” сводится только к “проведению спортивных и культурных мероприятий”<sup>22</sup>.

В-четвертых, противники реформы не обошли стороной и управленческий аспект, однако здесь присутствуют уже встречавшиеся в других кейсах претензии о недостаточности представительства и равнодушии иркутских властей к проблемам упраздненного субъекта.

В выборке наличествуют четыре текста с положительной оценкой, причем два из них принадлежат общественности, что также необычно. Однако если взглянуть на эти тексты, то читатель увидит, что один из них направлен на конструирование позитивного имиджа иркутского губернатора А. Тишанина<sup>23</sup>, а второй носит ярко выраженный пропагандистский характер, повествует о создании группы участников референдума “Народы Прибайкалья за объединение” и о гармоничной национальной политике в Иркутской области, где проживают более ста народов, чьи интересы находятся под надежной защитой<sup>24</sup>. Другим важным фактором является полное отсутствие положительных текстов после реформы, как если бы ее творцы решили, что теперь отпала необходимость в PR-сопровождении.

Таким образом, сопротивление объединению в УОБАО выглядит гораздо более интенсивным, чем в предыдущих случаях объединения, а деятельность властей по выстраиванию позитивной повестки – вялой и пассивной.

#### **ОБЪЕДИНЕНИЕ АГИНСКОГО БУРЯТСКОГО АО И ЧИТИНСКОЙ ОБЛАСТИ В ЗАБАЙКАЛЬСКИЙ КРАЙ**

24 В рамках данного кейса было найдено всего шесть текстов, что можно рассматривать как индикатор недостаточного интереса к объединению.

Наблюдается похожая с предыдущим случаем объединения ситуация: негативный тренд появился еще до реформы и сохранился после объединения. Удивительным же выглядит отношение лиц, причастных к властным структурам, к реформе: не было обнаружено ни одного релевантного текста до объединения, единственный найденный материал – это интервью главы Агинского Бурятского округа Ананды Дондокова, по сути типичное “придворное” интервью должностного лица, который рассказывает об успехах и выставляет себя в наиболее выгодном свете<sup>25</sup>. Данный текст интересен еще и тем, что А. Дондоков излагает причины, почему АБАО следовало объединить с Читинской областью:

– историческая общность (“наши дети учились в читинских вузах”, “взрослое население работало в районах области”);

– экономическая целесообразность (Ага – исключительно аграрная территория и ей есть чему поучиться у Читы);

– “так сами люди захотели” (имеется в виду волеизъявление на референдуме).

<sup>22</sup> Басаев С. Есть ли особый статус у Усть-Орды? – *ARD*. 29.02.2016. Доступ: <http://asiarussia.ru/articles/11380/> (проверено 13.09.2017).

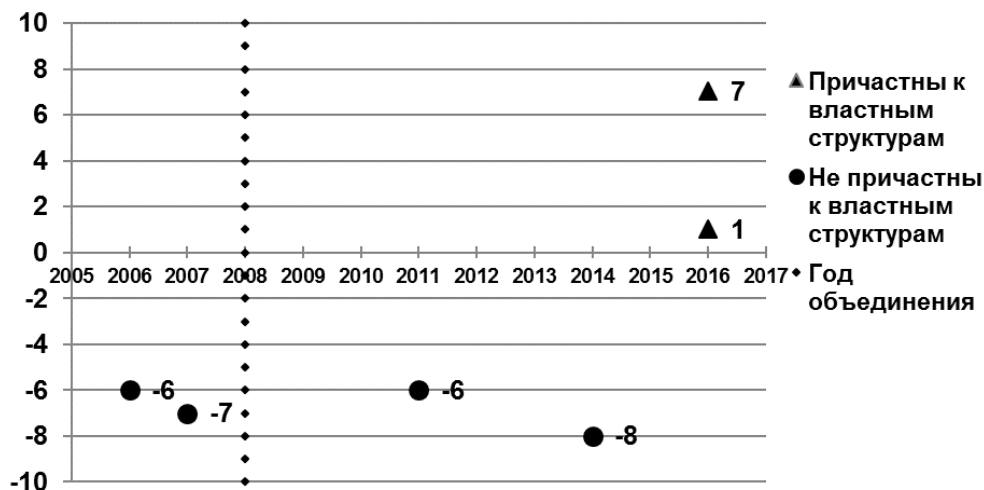
<sup>23</sup> Собакина Д. 2005. Тишанин восстанавливает равновесие. – *Политком.Ру*. 17.10. Доступ: <http://politcom.ru/1532.html> (проверено 13.09.2017).

<sup>24</sup> Создана группа участников референдума “Народы Прибайкалья за объединение”. – *ИА REGNUM*. 02.02.2006. Доступ: <https://regnum.ru/news/583668.html> (проверено 13.09.2017).

<sup>25</sup> Колоколова Т. Агинский Бурятский округ: 8 лет после объединения. – *ARD*. 17.03.2016. Доступ: <http://asiarussia.ru/persons/11625/> (проверено 08.08.2017).

Рисунок 5 (Figure 5)

Отношение к реформе в Агинском Бурятском АО и Читинской области (Забайкальском крае)  
*The Attitude Toward the Reform in and Agin-Buryat Autonomous Okrug and Chita Oblast*  
 (Zabaykalsky Krai)



Позиция противников объединения выглядит куда более агрессивной и активной, и в ход идут схожие с усть-ордынским кейсом аргументы против реформы.

В первую очередь упоминается экономическая “разность потенциалов” богатой Аги и бедной Читинской области, ведь, как было указано в одной из статей, “АБАО, единственный из всех регионов Сибири, вошел в число низкодотационных, объемы помощи федерального центра составляли всего лишь 6,43%. У будущего ‘поглотителя’ округа – Читинской области – доля федеральной помощи достигла 45%”<sup>26</sup>.

Кроме того, используется исторический аргумент и нарратив “жертвы”, так как мы имеем дело с бурятским народом и со все той же историей о волюнтаристском разделе бурятского локалитета.

Помимо этого, обманутые надежды: жизненный уровень упал, Ага не стала более индустриализированной, а все обещания были красивыми слоганами из центра, который вдобавок, вместе с местными “продажными” властями, использовал административный ресурс на референдуме, чтобы добиться желаемого результата. Необходимо пояснить: местные власти оказались “продажными”, потому что они сначала выступали против объединения, а затем их “убедили” выступить за, в том числе губернатора АБАО Б. Жамсуева и депутата Государственной Думы от автономии И. Кобзона.

Наконец, уделяется внимание культурно-национальному аспекту: реформа как “эпопея по стиранию двух бурятских автономий” и угроза утраты национальной идентичности.

В двух бурятских кейсах следует отметить высокий уровень критики в отношении Москвы: негативные высказывания носят более откровенный ха-

<sup>26</sup> Хроники референдума и объединения. 2011. – Забайкальское информационное агентство. Доступ: <http://www.zabinfo.ru/modules.php?op=modload&name=Sections&file=index&req=printpage&artid=271> (проверено 13.09.2017).

рактик (“замануха федералов”)<sup>27</sup>, присутствуют обвинения в “продавливании реформы”. Параллельно с этим в текстах наличествует сравнение объединений в Забайкальский край с неудачными попытками объединить Адыгею и Краснодарский край, а также Алтайский край и республику Алтай: эти регионы смогли воспротивиться нажиму центра и сохранили свой статус, поэтому авторы сетуют на недостаточную гражданскую активность агинцев и на отсутствие политических лидеров, которые могли бы возглавить протест против объединения<sup>28</sup>.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании проведенного анализа можно сделать следующие выводы: с институциональной точки зрения сценарии укрупнения объединяет то, что бывшие АО стали административно-территориальными единицами с особым статусом при неопределенности собственно понятия “особый статус”. Все “уплотненные” округа/районы представлены в законодательных собраниях окружающих их областей/краев, однако норма представительства чрезвычайно неравномерна. Кроме того, полномочия таких министерств/администраций распространяются преимущественно на национально-культурные вопросы, а руководитель присоединенного региона назначается губернатором, как в случае Коми-Перми и Корякии, либо получает автоматически должность зам. председателя краевого правительства, как в случае Аги и Усть-Орды.

Общим элементом всех случаев объединения стал дискурс об “обманутых надеждах” и невыполненных обещаниях в сфере экономики, социальной сферы и, реже, сохранения национальной культуры. Причем когда политики говорят о недостаточных успехах и провалах, они обычно возлагают вину на кризис 2008 г., а общественность – на самих реализаторов объединения на местах, и редко – на федеральные власти.

Реформа по-настоящему затронула сознание только жителей ликвидированных национальных автономий: было найдено мизерное количество текстов, содержащих проявление отношения к объединению жителей Пермского, Красноярского, Камчатского и Забайкальского краев, а также Иркутской области; общим является равнодушие к событиям и бывшим соседям.

---

Бусыгина И.М. 2011. Модель “центр-периферия”, федерализм и проблема модернизации российского государства. – *Политическая наука*. № 4. С. 53-70.

Кынев А.В. 2010. Недостижимая симметрия: об итогах “укрупнения” субъектов Российской Федерации. – *Неприкосновенный запас*. № 3. (71) С. 123-136.

Мильчаков М. 2007а. Объединение Пермской области и КПАО: политические, экономические, социальные конфликты. – *Геоконфликтология*. 2007-2008. Доступ: <http://geoconflict.narod.ru/texts/milchakov.html> (проверено 13.09.2017).

Мильчаков М. 2007б. Объединение регионов: анализ современной практики использования трансформации административно-территориального деления в решении социально-экономических и политических задач. – *Региональные исследования*. № 5 (15). С. 33-46.

---

<sup>27</sup> Там же.

<sup>28</sup> Верховуров Д. 2007. Буряты: нация без лидеров. – *Бабр.Ру*. 17.03. Доступ: <http://newsbabr.com/baik/?IDE=36606> (проверено 13.09.2017).

*Объединение субъектов Российской Федерации: за и против.* Под ред. С.С. Артоболевского, Е.Ш. Гонтмахера. 2010. М.: Институт современного развития. 175 с.

Шибаева О. 2011. Укрупнение регионов: проблемы и перспективы. — *Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество)*. № 4. С. 62-68.

Okunev I. 2016. Geopolitical Codes of Post-Soviet Ethno-National Communities. — *International Trends*. Vol. 14. No. 1 (44). P. 156-171.

Okunev I., Domanov A. 2014. Space Imagination and Mixed Identity in Russian Towns Bordering on Finland. — *Human Geographies*. Vol. 8. No. 2. P. 101-110. <https://doi.org/10.5719/hgeo.2014.82.101>

DOI: [10.17976/jpps/2018.02.02](https://doi.org/10.17976/jpps/2018.02.02)

## INCORPORATION OF RUSSIAN FEDERATION REGIONS: INSTITUTIONAL AND SOCIAL CONSEQUENCES

I.Yu. Okunev<sup>1</sup>, P.V. Oskolkov<sup>1,2,3</sup>, M.I. Tislenko<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Moscow State Institute of International Relations, MFA of Russia. Moscow, Russia

<sup>2</sup>Lomonosov Moscow State University. Moscow, Russia

<sup>3</sup>Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. Moscow, Russia

**OKUNEV Igor' Yur'evich**, Cand. Sci. (Pol. Sci.), Associate Professor, Department of Comparative Politics, MGIMO-University. Email: [iokunev@mgimo.ru](mailto:iokunev@mgimo.ru); **OSKOLKOV Petr Viktorovich**, postgraduate student, Department of Integration Studies, MGIMO-University; Lecturer, Department of Regional Aspects of World Politics, Lomonosov Moscow State University; junior researcher, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. Email: [petrosolkov@yandex.ru](mailto:petrosolkov@yandex.ru); **TISLENKO Mariya Igorevna**, assistant researcher, President of Geopolitics Research Club "Terra Cognita", MGIMO-University. Email: [marie.tislenko@mail.ru](mailto:marie.tislenko@mail.ru)

Okunev I.Yu., Oskolkov P.V., Tislenko M.I. Incorporation of Russian Federation Regions: Institutional and Social Consequences. — *Polis. Political Studies*. 2018. No. 2. P. 8-28. (In Russ.) <https://doi.org/10.17976/jpps/2018.02.02>

**Acknowledgements.** This work was supported by the Russian Science Foundation, grant number 17-78-10053 "Transformation of Territorial Identity in Russia's Incorporated Autonomous Districts (Comparative Analysis Based on Field Research)".

Received: 16.09.2017. Accepted: 24.12.2017

**Abstract.** The aim of the research is to analyze the row of administrative reforms in Russia in 2003–2008 looking at their results and how these results are reflected in institutional structure and discursive practices. The researchers were to conduct an institutional analysis of the reform nearly ten years after its fulfillment, as well as a discourse analysis of the texts about the reform that were collected specially for this research. The authors' hypothesis is that the RF subjects that have lost their autonomy have not lost a specific territorial/spatial identity because the inhabitants preserved specific attitudes about the importance of these territories and their unique spatial positioning. Structurally, the article consists of two parts. In the first part, the results of the institutional analysis of the reform in each reformed entity are presented and summarized in a table; in each administrative entity, the design and functioning of the executive and legislative branches of power and the head of an entity were analyzed. The second part is structurally divided into five case studies; here, the results of discourse analysis of the texts are presented and summarized as graphs. 55 texts were taken from federal and regional media and from blogs, containing evaluative statements of politicians and governmental officials, NGO representatives and public characters, and also common people. The texts were sorted according to such criteria as the period of publication, (non-)belonging of the speaker to the governmental bodies, positive/negative attitude towards the reform. The authors come to the following conclusions: the "special status" of the newly-formed territorial entities remains undefined; the norm of representation of these entities is highly uneven. The competences of the governing bodies of the entities are predominantly in national and cultural sphere. Common discursive element in all cases of the incorporation is the discourse of "disappointed expectations" and unfulfilled promises in economic, social and, which is rarer, national and cultural spheres. We should also note that reform has affected the conscience of the inhabitants of the vanished autonomies only, and not of the surrounding federal subjects.

**Keywords:** administrative reform; administrative territorial division; spatial identity; Komi-Permyak Okrug; Agin-Buryat Okrug; Ust-Orda Buryat Okrug; Koryak Okrug; Evenkiysky District; Taymyrsky Dolgano-Nenetsky District.

### References

Busygina I. "Centre – Periphery" Model, Federalism, and the Problem of the Russian State Modernization. – *Political Science (RU)*. 2011. No. 4. P. 53-70. (In Russ.)

Kynev A.V. The Unachievable Symmetry: on the Results of the "Enlargement" of the Russian Federation Subjects. – *Debates on Politics and Culture*. 2010. No. 3 (71). P. 123-136. (In Russ.)

Milchakov M. Merger of Regions: the Analysis of the Modern Practice How to Use an Administrative Region Division to Solve Social, Economic and Political Issues. – *Regional Studies*. 2007. No. 5 (15). P. 33-46. (In Russ.)

Milchakov M. The Merger of the Perm Oblast and Komi-Permyak Autonomous Okrug: Political, Economic and Social Conflicts. – *Geoconflictology 2007-2008*. 2007. (In Russ.) URL: <http://geoconflict.narod.ru/texts/milchakov.html> (accessed 13.09.2017).

*Ob'edinenie sub'ektov Rossiyskoy Federatsii: za i protiv*. Pod red. S. Artobolevskogo i E. Gontmakhera [Merger of the Russian Federation Subjects: for and Against. Ed. by S. Artobolevsky and E. Gontmakher]. Moscow: Institut sovremennogo razvitiya. 2010. 175 p. (In Russ.) P. 6-79.

Okunev I. Geopolitical Codes of Post-Soviet Ethno-National Communities. – *International Trends*. 2016. Vol. 14, No. 1 (44). P. 156-171.

Okunev I., Domanov A. Space Imagination and Mixed Identity in Russian Towns Bordering on Finland. – *Human Geographies*. 2014. Vol. 8. No. 2. P. 101-110. <https://doi.org/10.5719/hgeo.2014.82.101>

Shibaeva O. Region Enlargement: Problems and Prospects. – *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 21: Upravlenie (gosudarstvo i obshchestvo)*. 2011. No. 4. P. 62-68. (In Russ.)