

РЕФОРМЫ ОБЪЕДИНЕНИЯ УСТЬ-ОРДЫНСКОГО БУРЯТСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА С ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТЬЮ И АГИНСКОГО БУРЯТСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА С ЧИТИНСКОЙ ОБЛАСТЬЮ: МОТИВЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ¹

В рамках федеративных реформ 2000-х гг. произошло объединение Иркутской области с Усть-Ордынским Бурятским автономным округом в 2007 г. и Читинской области с Агинским Бурятским автономным округом в 2008 г. Стремясь оптимизировать систему государственного управления и ускорить социально-экономическое развитие регионов, федеральные власти столкнулись с сопротивлением жителей автономных округов, которые стремились сохранить свою национальную идентичность, что мог обеспечить только их контроль над собственным политическим и экономическим развитием. До сих пор на современную региональную обстановку продолжают влиять результаты реформ 2000-х гг. Целью исследования является изучение результатов реформ 2007 и 2008 гг. на государственном и локальном уровне в соответствии с интересами и мотивами органов федеральной и местной власти. Данные федеративные реформы рассматривались в трудах Н. Анучиной, И. Бадмаевой, Б. Дамдинова, А. Кынева и Е. Лебедевой, однако не было проведено комплексного анализа эффективности реформ на национальном и местном уровнях, что отличает данное исследование от других работ. При исследовании были использованы такие методы, как анализ документов и статистических данных, сравнительный метод. Определена степень реализации реформ в двух новых субъектах Российской Федерации. Материалы исследования могут быть использованы студентами, обучающимися по программе подготовки бакалавров по направлениям «Политология» и «Государственное и муниципальное управление», а также сотрудниками органов управления при принятии решений о дальнейшем укрупнении регионов в России.

Ключевые слова: объединение регионов России, Иркутская область, Забайкальский край, региональное управление, социально-экономическое развитие, национальная идентичность.

Введение

С 2003 по 2008 г. в России был проведён ряд административно-территориальных реформ, целью которых являлось объединение ряда регионов и, таким образом, образование новых субъектов Российской Федерации. В результате этой региональной политики к 2008 г. число субъектов России сократилось с 89 до 83. Среди них особое место занимают два бывших бурятских автономных округа — Агинский (далее — АБАО) и Усть-Ордынский (далее — УОБАО), объединившиеся с Читинской и Иркутской областями соответственно.

¹ Публикация подготовлена в рамках реализации гранта РФФИ № 17-78-10053 «Трансформация территориальной идентичности в присоединённых автономных округах России (сравнительный анализ на основе полевых исследований)».

Для того, чтобы разобраться в специфике объединения двух бурятских автономных округов с областями, стоит обратиться к истории. Постсоветские АБАО и УОБАО были некогда частями Бурят-Монгольской АССР, территория которой после раздела на три части в 1937 г. сократилась до территории нынешней республики Бурятия. Первая часть была названа Агинским Бурят-Монгольским национальным округом, который вошёл в состав Читинской области, а вторая часть — Усть-Ордынским Бурят-Монгольским национальным округом, присоединившимся к Иркутской области [30]. Таким образом, ещё с 1930-х гг. тянется история взаимоотношений между округами и областями. Автономный статус данные округа получили лишь по Конституции СССР от 1977 г. и Конституции РСФСР от 1978 г., став АБАО и УОБАО в составе соответствующих областей (Читинской и Иркутской) [19]. Согласно Конституции Российской Федерации от 1993 г., Агинский и Усть-Ордынский Бурятские автономные округа провозглашались равноправными субъектами Российской Федерации, являясь в то же время частью соответственно Иркутской и Читинской областей [20]. Следовательно, появляется понятие «сложносоставных субъектов», т. е. самостоятельных субъектов в составе других субъектов Российской Федерации, примеров которых было много в России.

Итак, новое тысячелетие было встречено разношёрстным составом Российской Федерации, где огромное количество субъектов, в т. ч. бурятские регионы, пользовалось различным политическим и экономическим статусом. С учётом того, что «сложносоставность» субъектов противоречит статье Конституции о равноправных субъектах (статья 5, пункт 1) и что существовала сложность управления разностатусными субъектами, необходимо было укрепить «вертикаль власти» путём упорядочения системы управления и исключения лишних звеньев (т. е. автономных округов) из управленческой цепочки. Кроме того, необходимо было добиться рывка в экономическом развитии регионов через слияние дотационного (как правило, автономного округа) и преуспевающего субъекта (области), что сократило бы государственные расходы на социально-экономические программы.

Тем не менее, выполнение политических и экономических задач не должно было идти вразрез с национальными интересами малых народов, проживавших в автономных округах, ведь это вызвало бы социальную напряжённость в данных регионах. Поэтому устранение окружных органов власти, отстаивавших национальную самобытность проживавших там народов, и передача социально-экономических функций в руки областных органов власти могли натолкнуться на сопротивление населения автономных округов, что вынудило федеральные власти видоизменять проекты реформ в каждом конкретном случае.

Справились ли реформы с поставленными задачами в случае объединений бурятских округов с областями? Произошли ли упрощение управления и экономический скачок в развитии новых регионов? Были ли при этом обеспечены национальные интересы местного населения? Попробуем дать ответы на поставленные вопросы на примере двух последних объединительных процессов, затронувших бурятские регионы.

Следовательно, целью исследования является определение степени реализации реформ 2007 и 2008 гг. в национальном и локальном масштабе в соответствии с теми мотивами, которые двигали органами федеральной и местной власти.

Теме реформирования административно-территориального деления государства, в т. ч. укрупнения регионов, посвящено огромное количество трудов. Всемирно признана актуальность исследований региональных политических процессов, особенно в контексте мирового тренда регионализации, протекающей параллельно глобализации. В российской науке этим процессам традиционно большое внимание уделяли такие учёные, как И. Бусыгина, В. Гельман, В. Иванов, Н. Исмагилов, Л. Смирнягин, А. Стародубцев, Р. Туровский, Р. Хакимов и многие другие. В своих работах они затрагивали различные аспекты российской федеративной модели, региональной идентичности, а также факторы, влияющие на формирование и устойчивость подобной идентичности. Конкретно на тему объединения бурятских округов с областями также существует различная исследовательская литература, в которой представлено описание мотивов федеральных и местных властей в ходе обсуждения данного вопроса и подготовки к референдуму (статьи Н. Анучиной, С. Артоболевского, А. Кынева и Е. Лебедевой), анализ официальных документов, связанных с созданием новых субъектов (статья Б. Дамдинова) и результаты опросов жителей бывших субъектов и экспертов относительно последствий реформ для региона (статьи Н. Анучиной, И. Бадмаевой и К. Васильевой). Тем не менее, рассматривая эти аспекты по отдельности, авторы исследований не пытались выявить, насколько эффективными были результаты реформ сквозь призму восприятия федеральными и местными властями. Отсутствие комплексного анализа эффективности реформ на национальном и местном уровнях определяет новизну данного исследования.

Сначала рассмотрим основные мотивы федеральных властей и субъектов Федерации в отношении объединения регионов, чтобы впоследствии оценить успех или провал реформ в национальном и локальном масштабе. Затем проанализируем современное состояние политического и экономического развития регионов и, наконец, дадим оценку практическим результатам двух реформ.

Объединение Усть-Ордынского Бурятского автономного округа и Иркутской области

Проект объединения УОБАО и Иркутской области является одним из самых продолжительных и проблематичных на фоне остальных реформ. По инициативе полпреда президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе, процесс был запущен ещё в 2002 г., за четыре года до референдума. Федеральная власть аргументировала свою позицию тем, что новый регион получит большие экономические и социальные бонусы в случае поддержки объединения: Иркутская область станет промышленным локомотивом нового региона и будет содействовать индустриальному развитию УОБАО, тогда как УОБАО со своим агропромышленным сектором будет стимулировать развитие сельского хозяйства в едином регионе [22].

Проект о создании единого региона встретил ожесточённое сопротивление со стороны властей как округа, так и области. Последняя, бюджет которой страдал от дефицита, не собиралась принимать в свой состав депрессивный округ, что могло негативно отразиться на социально-экономической обстановке [24]. Однако большая часть руководства Иркутской области быстро согласилась на перемены: уже в 2003 г. «Восточно-Сибирская правда» представляла читателям положительные отзывы и. о. председателя Законодательного собрания Иркутской области об инициативе феде-

ральных властей [39]. Те депутаты, кто продолжал негативно оценивать последствия референдума, заявляли, что все аргументы ничем не обоснованы, а сам проект приведёт не только к ухудшению обстановки в агропромышленном секторе области, но и к дестабилизации социально-политической обстановки ввиду недовольства больших масс населения потенциального региона объединением [31]. То есть в органах власти области имели место противоречивые оценки относительно последствий референдума в социально-экономической сфере, что осложняло процедуру принятия решения о проведении референдума.

Ситуация с округом складывалась ещё сложнее: ввиду того, что УОБАО был некогда частью единой Бурят-Монгольской АССР, а после отделения обладал внушительными автономными правами (в т. ч. культурными правами, которые обеспечивались местными органами власти), то абсолютное подчинение округа области в статусе муниципального района не соответствовало чаяниям бурятской общественности и не входило в планы бурятской элиты. В 2002 г., когда был заявлен проект об объединении, прошёл «круглый стол» окружной общественности в посёлке Усть-Ордынский, где было принято решение сохранить статус УОБАО. В 2003 г. состоялся внеочередной IV Всебурятский съезд, на котором собрались представители культуры, депутаты из других бурятских регионов и многие другие. В ходе этого съезда около 300 делегатов высказались против объединения области и округа, т. к. важно было «гарантировать право бурятского народа на сохранение государственного статуса Усть-Ордынского округа» [31]. В апреле 2004 г. 8 депутатов из окружной думы УОБАО опять выступили против объединения в качестве муниципального района, и лишь после дискуссии с представителями федеральных властей, а также согласования позиций органов законодательной власти УОБАО и Иркутской области, в результате чего были сформулированы основные принципы особого статуса округа, они обратились к президенту с просьбой об объединении. Это произошло уже в октябре 2005 г.

Помимо сохранения национальной самобытности, представителей УОБАО волновала и социально-экономическая составляющая изменений, ведь на тот момент 80 % бюджета окружной думы поддерживалось благодаря федеральному финансированию, в результате чего бюджетная обеспеченность округа была выше показателей Иркутской области [24]. В случае положительного исхода проекта уровень жизни в округе мог резко упасть, что побуждало бурят всячески оказывать сопротивление реализации реформы.

После того, как федеральные власти добились согласия от Иркутска и Усть-Ордынского на проведение референдума, местные чиновники начали активную подготовку к референдуму. По словам очевидцев, сторонники объединения, выступавшие под лозунгами «Думай по-сибирски», «В единстве наша сила» и «Все на референдум», активно использовали административный ресурс. Помимо того, тем, кто первым явился на избирательные участки, раздавались сувениры и подарки и проводились лотереи, работникам, пришедшим на голосование, раздавались специальные бюллетени с надписью «благодарность за активную гражданскую позицию», которые было необходимо предоставить своим работодателям — в противном случае работники лишались премий. Столь активная пропаганда не обошла стороной и образовательную сферу — студенты получали дополнительные выходные для голосования, а школьные учителя обязаны были обходить родителей своих учеников для привлечения к голосованию [17].

По оценкам экспертов, такая активная пропаганда была связана с тем, что местные власти боялись низкой явки на референдум, которая должна была составить не менее 50 % (на камчатском референдуме, проходившем до иркутского, явка жителей Камчатской области еле-еле пересекла порог и составила 55 %, хотя тоже были задействованы различные способы привлечения избирателей) [31]. Следовательно, метод «кнута и пряника» не мог не способствовать высокой явке избирателей и положительным результатам референдума, однако это ставит под сомнение достижение тех целей, которые поставили перед собой федеральные власти, т. к. они явно рассчитывали на отрицательный исход кампании.

Отстоять свою позицию противникам референдума, однако, не удалось из-за блокировки их многочисленных инициатив. Например, в ходе подготовки к референдуму, когда создавались инициативные группы граждан, одной из них, которая была единственным представителем противников референдума, было отказано в регистрации дважды из-за несоответствия формальным процедурам в документах [17]. Хотя в округе проходили пикеты бурятских общественных организаций против референдума, лишь в республике Бурятия противники референдума могли активно заниматься своей агитацией (не учитывая при этом многочисленные затруднения): молодёжное правозащитное движение «Эрхе» занималось распространением агитационной продукции среди населения, однако при этом у них было много проблем с органами правопорядка, что осложняло их деятельность. Представители объединения «Эрхе» заявили, что местные органы власти считают их действия либо организованной преступностью, либо терроризмом [7]. Тем не менее, их деятельность продолжалась на протяжении всего периода подготовки к референдуму. Следовательно, провал проекта об объединении осознавали не только многие жители округа, но и буряты из других регионов, стремившиеся поддерживать уровень жизни населения на прежнем уровне и сохранить национальную самобытность.

Таким образом, дав согласие на проведение референдума об объединении двух субъектов, жители и руководство УОБАО, а также некоторые представители органов власти Иркутской области осознавали недостатки объединения. Если в Иркутской области ещё могли отчасти надеяться на возможность подъёма уровня жизни и ускорения экономического развития за счёт взаимодополняемости экономик двух регионов, из-за чего согласие на референдум было дано в течение года, то в УОБАО не желали соскакивать с дотационной «иглы», что выразилось в многолетних дебатах и спорах между бурятами и федеральными властями. Помимо этого, большие разногласия вызвал национальный вопрос бурят в данном округе. Поэтому только одновременные уступки и давление федеральных властей на местную администрацию дали ход проекту об объединении.

По итогам референдума, который проходил в апреле 2006 г., большинство населения регионов проголосовало за объединение: в Иркутской области проект поддержали 89,76 % жителей, а в УОБАО — 97,7 %. В 2008 г. появилась единая Иркутская область. Столицей региона стал Иркутск, законодательная власть принадлежит Законодательному собранию Иркутской области, а исполнительная — губернатору и правительству.

В Уставе Иркутской области от 2009 г. определяется особый статус Усть-Ордынского Бурятского округа (далее — УОБО). В нём говорится, что создание подобной административно-территориальной единицы преследует реализацию трёх

целей: сохранение национальной самобытности местных народов, гармонизацию социально-экономического развития и повышение эффективности деятельности органов власти Иркутской области [36]. Две последние цели отражают истинную направленность федеративных реформ, однако их практическая реализация остаётся под вопросом. Во-первых, в отличие от особого статуса Агинского, который объединился с Читой в 2007 г., в особом статусе Усть-Ордынского не указано учреждение особого органа власти во властных структурах Иркутской области, который отвечает за обеспечение национального самосознания бурят: лишь законодательные и исполнительные органы власти Иркутска занимаются этими вопросами. Окружная администрация и органы местного самоуправления способствуют сохранению национальной культуры, однако они занимают подотчётное положение по отношению к иркутским органам власти. Например, администрация, чья компетенция ограничена, находится по статусу ниже министерств, служб и агентств, являясь лишь отраслевым органом специальной компетенции [12]. Органы местного самоуправления являются чуть ли не бесправными: по иркутским законам, они *«могут (выделено мною — Р. Ш.) наделяться»* определёнными полномочиями в сфере этнокультурных отношений [36], что говорит о слабости этих структур. Интересы бурят представляют лишь четыре депутата от округа (8 % всех мандатов). Во-вторых, ни слова не сказано об экономических правах окружных органов, ответственность за которые возлагают на себя областные органы власти. Лишь последняя цель (рост эффективности управления) была полностью достигнута, однако это было сделано не за счёт наделения местных структур особыми полномочиями по национальным вопросам, а за счёт банального упрощения управления и исчезновения промежуточных органов между властями Иркутска и населением округа. Таким образом, особый статус закреплён лишь на бумаге, т. к. все полномочия по реализации политических, национальных и экономических прав населения возложены на Иркутск. Получив культурное богатство Усть-Ордынского, Иркутск приобрёл и значительные политические бонусы. Значит, в политическом плане административно-территориальная структура стала менее громоздкой.

Если оценивать социально-экономические последствия проведённого объединения, то стоит сказать, что произошли незначительные изменения в положительную сторону. По словам очевидцев, в УОБО удалось восполнить инфраструктурный пробел: были построены культурные и спортивные сооружения и школы. Однако это были лишь мизерные перемены на общем негативном фоне: представители администрации округа заявляют, что увеличилась безработица, были закрыты многие предприятия (лесопромышленные хозяйства и маслозаводы), снизилось качество государственных и муниципальных услуг [22]. Если жители Иркутской области считали объединение закономерным процессом в двусторонних отношениях области и округа, что отражает их нейтральное отношение к референдуму [5], то жители округа считают нынешнюю социально-экономическую ситуацию неблагоприятной, т. к. после объединения были отменены дотации округу, которые способствовали развитию округа, снизился уровень жизни населения, а также не реализованы некоторые социальные проекты (для них единственный положительный сдвиг — это сокращение чиновничьего аппарата) [23]. Таким образом, ситуация обрисовывается крайне негативно.

Официальная статистика отчасти подтверждает опасения жителей. Численность трудовых ресурсов с 2008 по 2015 г. упала почти на 130 тыс. чел., доля населения с доходом ниже уровня прожиточного минимума постепенно растёт (хотя одновременно

среднедушевой доход возрастает из года в год), а также сохраняется довольно высокий уровень миграции населения (особенно из городов) [28]. Негативные тенденции затронули не только социально-демографические, но и экономические показатели: валовой региональный продукт медленно продолжает снижаться (лишь один раз наблюдается скачок в объёме продукта). То есть при анализе как оценок очевидцев, так и официальных данных можно прийти к единому выводу: реформа не выполнила социально-экономическую задачу, т. к. не способствовала экономическому развитию всей области и росту уровня жизни населения.

Итак, каков же результат реформы? С одной стороны, произошло упрощение административно-территориальной структуры и, следовательно, повысилась эффективность управления: вся власть сосредоточилась в Иркутске. С другой стороны, первые годы после объединения показывают негативную динамику в социально-экономическом развитии региона, что больно ударит не только по региональному, но и федеральному бюджету, хотя планировалась совершенно иная ситуация. Кроме того, появились новые проблемы, связанные с сохранением национальной культуры, т. к. защищать бурятский образ жизни практически некому (за исключением четырёх депутатов из округа).

Объединение Агинского Бурятского автономного округа и Читинской области

Как уже было сказано, проблема объединений регионов стояла на повестке дня в 2000-е гг. Данная тема интенсивно обсуждалась во всех СМИ, проводились научно-практические конференции по данному поводу, а впоследствии, с 2003 г., началась практическая реализация объединительных проектов. Однако не так много людей помышляло о слиянии Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа в один регион.

Тем не менее, настала очередь и этих двух субъектов. Губернатор Читинской области Равиль Гениатуллин, который активно поддерживал позицию властей, заявлял, что объединение регионов, во-первых, даст толчок экономическому развитию нового региона, т. к. вырастут его инвестиционные возможности; во-вторых, подобное отношение к объединению объяснялось «объективными» факторами, потому что оба субъекта имеют тесные культурные связи с давних пор [29]. Подтверждение искренности подобных намерений можно найти в интервью, которое давал экс-губернатор в 2016 г.: по его словам, регион уже был объединён за несколько лет до референдума, т. к. в политическом и финансовом отношении Чита доминировала над Агинском и было необходимо довести этот процесс до конца. Более того, он говорит о необходимости продолжать процесс укрупнения регионов и уменьшения количества субъектов Федерации [10]. То есть схожая историко-культурная судьба двух субъектов и экономические проблемы были главными аргументами в поддержку референдума.

В Агинском все было иначе: после успешного проведения трёх референдумов в других регионах России руководство АБАО не соглашалось на слияние регионов. Глава администрации АБАО Б. Жамсуев заявлял: «Если решение об объединении будет принято, я уйду с должности главы округа» [34]. Прежде всего, он обуславливал это спецификой своего округа, так как он отличается своим этническим составом (61 % — буряты), национальной культурой, религиозными традициями (буддизм), а в отличие от остальных бурятских диаспор, агинские буряты имеют особенную

ментальность. Кроме того, свой отказ от слияния субъектов Б. Жамсуев аргументирует хорошими взаимоотношениями между их главами, что поддерживает хорошую управляемость округа Читой [34]. Такая антипатия к объединению регионов подкреплялась также реальными экономическими и социально-демографическими показателями: в 2005 г. АБАО занимал второе место по темпам экономического роста в России и восстанавливал промышленность после распада СССР (68 % было восстановлено от уровня 1990 г.), тогда как в Читинской области промышленность работала лишь на 34 % от уровня 1990 г. и все отрасли промышленности, за исключением горно-добывающей, пришли в упадок. Более того, в Читинской области происходило уменьшение численности населения ввиду естественных факторов и миграции, а в АБАО наблюдался прирост населения [9]. Кроме того, уровень бедности сократился в три раза, уровень безработицы снизился до общероссийского показателя, активно шло жилищное строительство. Не случайно Б. Дамдинов утверждает, что АБАО не укладывается в модель «слабый субъект присоединяется к более сильному субъекту Федерации»: в данной ситуации динамично развивающийся регион поглощается депрессивной областью, что не соответствует национальным интересам России [13]. Таким образом, глава округа не мог допустить сценария поглощения депрессивной областью вполне успешного и процветающего округа со своей неповторимой культурной спецификой и с эффективным управлением.

Как бы то ни было, данная позиция не могла продержаться длительное время: ввиду укрепления «вертикали власти» и создания единого правового пространства в 2000-е гг. центральное правительство не могло допустить отклонений местных властей от единого плана развития государства. Как утверждает в интервью Б. Жамсуев уже через 10 лет после проведения референдума, с ним провёл беседы ряд государственных деятелей, в т. ч. постпред по Сибирскому федеральному округу, который чётко прояснил позицию центрального правительства по данному вопросу, подкрепив свои высказывания аргументами о благоприятных последствиях для нового субъекта (например, улучшится инвестиционный климат региона). «Я пришёл к выводу, что этот процесс необратим», — утверждает Б. Жамсуев. Поэтому развитие инвестиционных проектов стало одним из основных аргументов главы АБАО в поддержку референдума.

Началась активная подготовка к проведению референдума. Согласно проведённому Н. Анучиной опросу среди политико-административной элиты и политических аналитиков, 70 % респондентов считают активное использование местными властями административного ресурса как одну из основных трудностей в процессе объединения двух субъектов [1]: применялись методы запугивания людей, гарантировались сложности на работе и учебе, если избиратель не проголосует «за» [1], а во время голосования раздавались благодарственные письма с порядковым номером, с помощью которых нужно было отчитаться перед своим работодателем [2]. Так же, как и в Иркутске и Усть-Ордынском, данный подход показывает неуверенность властей в высокой явке на референдум и его положительном исходе.

Некоторые СМИ сообщают, что референдум 2007 г. прошёл тихо и спокойно, в отличие от прошлогоднего референдума по объединению Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, где более активно действовало движение «Эрхе». Однако это лишь объясняется активным использованием административного ресурса и подавлением любых протестных движений под различными

предложениями. Например, в Чите был запрещён пикет в связи с тем, что, по словам мэра Читы, проводились спецоперации «в отношении лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» [8], а также запрещалось распространение любых листовок с лозунгами против проведения референдума; зачинщиков же лишали регистрации и, следовательно, возможности повлиять на результаты референдума.

Подобная политика местных властей была негативно встречена частью общества, активно выступавшей против образования Забайкальского края. Несмотря на все возможные запреты, противники объединения не прекращали своих попыток заручиться поддержкой большинства населения. Например, они сотнями рассылали письма жителям АБАО, что ошеломило местные власти и привело к ужесточению контроля на почте и дорогах [38]. Дело доходило чуть ли не до абсурда: на Эльбрусе бурятский альпинист при помощи бурятских флагов и плаката призвал остановить уничтожение автономий! [2].

Таким образом, органы власти Читы и Агинского имели принципиально различную позицию по вопросу объединения субъектов в экономическом и культурном аспектах. Каждый лидер выступал в защиту своего региона, поэтому если в Чите хотели добиться экономического роста, то в Агинском стремились сохранить национальное достояние и высокие темпы экономического развития. Это объясняет поддержку референдума первыми и сопротивление последних. Однако в конечном счёте влияние федеральных властей и мотивы главы Читы взяли верх, и лидер Агинского дал согласие на проведение референдума.

Противники объединения не получили своего: 11 марта 2007 г. состоялся референдум, по результатам которого «за» проголосовало более 90 % в Читинской области и 94 % в АБАО. 1 марта 2008 г. был образован Забайкальский край. В 2009 г. был принят Устав Забайкальского края, в котором были прописаны все положения об управлении этим краем: столицей становилась Чита, законодательную власть теперь осуществляет Законодательное собрание, а исполнительную — губернатор и правительство.

Однако данный кейс объединения является уникальным случаем в серии административно-территориальных реформ в России в 2000-е гг.: в Уставе Забайкальского края сказано, что Агинский Бурятский округ является административно-территориальной единицей с особым статусом [14]. Это проявляется, во-первых, в том, что создаётся новый консультативно-совещательный орган — Собрание представителей Агинского Бурятского округа, которое имеет право на защиту интересов народов на территории округа и их культуры, языка и т. д. Значит, в ходе укрупнения регионов и ликвидации лишних административно-территориальных элементов появляется новый орган на территории единого края, что отличает данную реформу об объединении от других проектов. Во-вторых, администрация Агинского Бурятского округа, в отличие от администрации Усть-Ордынского, получает больше полномочий: она «занимает место межотраслевого органа по взаимодействию и координации с правоприменительными полномочиями». Администрация компетентна не только в этнокультурных, но и в большом спектре экономических вопросов, например, в вопросах бюджета. Наличие множества функций в социально-экономической сфере делает данную реформу уникальной [12]. В-третьих, наравне с государственным, русским, языком законодательно закреплено использование бурятского языка, который может применяться во всех СМИ. В-четвёртых, создаются дополнительные культурные и

образовательные учреждения по защите разнообразия местных языков и культур [12]. Помимо закрепления прав жителей АБО в Уставе Забайкальского края, элита округа сумела обеспечить себе довольно солидное представительство в краевых органах власти — пять мандатов из пятидесяти, т. е. 10 % от общего числа (из всех исчезнувших субъектов только Корякский округ добился большего представительства — 20 %). Таким образом, не зря ряд экспертов отмечает, что, в отличие от остальных проектов объединения, только элита бывшего АБАО получила максимальные права после образования Забайкальского края [21].

Несмотря на то, что в политическом и культурном аспектах оба бывших субъекта получили свои преимущества (Чита — столичный статус и большее количество мандатов в органах власти Забайкальского края; Агинское — законодательное закрепление политических и национально-культурных прав населения АБО и его элиты), то в социально-экономическом отношении мнения жителей двух бывших регионов резко различалось. Согласно проведённому в 2012 г. опросу, население бывшей Читинской области, социально-экономическое положение которой не улучшилось после объединения, не заметило никаких изменений в социально-экономическом состоянии края (медицина, трудоустройство и т. д.). Большинство жителей АБО заявляют, что по всем пунктам, за исключением существования конфликтов на национальной почве, произошло резкое ухудшение обстановки. Максимальные показатели негативных оценок обстановки наблюдаются в наличии рабочих мест (74,4 %) и миграции населения (65,6 %) [6]. Подобное негодование было отражено и в оценках экспертов: опрос Н. Анучиной показал, что большинство из них (46 %) считают, что образование края привело к многочисленным негативным последствиям: миграция населения, снижение заработной платы, приостановили своё действие некоторые социальные программы, а также произошло снижение бюджетной обеспеченности АБО (существование данной проблемы подтверждают 87 % респондентов) [1]. Данные оценки не лишены основания: если посмотреть на официальную статистику, то с 2008 г. уровень жизни населения снижался до такой степени, что в каждый последующий год реальные среднедушевые доходы населения в процентном соотношении становятся всё меньше и меньше, а с 2014 г. доходы стали составлять чуть больше 90 % доходов прошлого года. Численность населения снизилась, возросла миграция населения (теперь она исчисляется в среднем в 6–7 тыс. жителей в год), а согласно данным по бюджетной обеспеченности края, незначительный бюджетный профицит 2008–2009 гг. превратился в серьёзный бюджетный дефицит, который в 2014 г. достиг своего максимума — более 7 млрд руб. (только в 2016 г. удалось выйти из дефицита) [27].

Итак, насколько же успешной была реформа объединения Читинской области и Агинского бурятского округа? С одной стороны, её называют наиболее удачным проектом в контексте всей административно-территориальной реформы, т. к. буряты получили собственный представительный орган власти, число мандатов превосходит представительство большинства коренных народов в других объединившихся регионах, а также сохранились культурные особенности бурят с их институциональным закреплением. С другой стороны, первоначальные цели реформы не были достигнуты: появление новых органов власти с обширными полномочиями не сделало проще административно-территориальную структуру, а также произошло резкое снижение уровня жизни населения и ухудшение экономического состояния всего Забайкальского края, что говорит о провале проекта.

Заключение

Анализ двух последних федеративных реформ в России показал, что сценарий объединения двух бурятских округов с областями практически одинаков.

Федеральные власти поставили цель оптимизировать государственное управление и ускорить социально-экономическое развитие регионов, однако, вместо того, чтобы присоединить слабый субъект к сильному, они поступили совершенно по-другому: в один субъект объединились депрессивные Иркутск и Усть-Ордынский, а другой образовался в результате поглощения депрессивной Читой экономически развитого Агинского, что и предопределило впоследствии негативные результаты реформ.

Мотивы субъектов в двух кейсах тоже были одинаковы: если в областях, которые были депрессивными, быстро согласились на референдумы, стремясь к рывку в социально-экономическом развитии, то в автономных округах, наделённых определёнными политическими, экономическими и национальными полномочиями, жители были намерены сохранить самостоятельность в экономических вопросах (в Усть-Ордынском — обеспечение притока дотаций, в Агинском — обеспечение контроля над успешно развивающейся экономикой) и национальную идентичность, которую обеспечивали местные органы власти. Кроме того, не стоит забывать об исторических аспектах: когда-то бурятские регионы входили в состав одного субъекта, поэтому потеря ими своей (хоть и незначительной) политической самостоятельности ущемляло чувство собственного достоинства.

Таким образом, в результате конфликта между федеральными властями и окружными структурами нужно было найти компромиссное решение. Хоть федеральные власти пошли на определённые уступки, этого было недостаточно, чтобы обеспечить референдумам положительный исход: большая часть полномочий всё равно будет сосредоточена в столицах новых регионов, что не устраивало жителей округов. Поэтому власти решили использовать административный ресурс, который, помимо всего прочего, заблокировал практически все инициативы противников референдума, что привело к высокой явке и положительным результатам.

Тем не менее, результаты реформ 2006 и 2007 гг. имеют значительные различия. Единственное, что сближает две реформы, — это негативные социально-экономические последствия: экономический спад, падение уровня жизни, рост миграции населения. В политическом плане ситуация различна: благодаря успехам в экономическом развитии региона и непреклонности его лидера, АБО приобрёл свои органы власти с большими полномочиями в экономической и культурной сферах, тогда как интересы УОБО представлены лишь в областных органах власти, которые обязуются способствовать экономическому развитию округа и обеспечивать национальную самобытность.

Итак, две реформы имеют различное значение. В случае объединения Иркутска и Усть-Ордынского была реализована первая цель федеральных властей: за счёт ликвидации окружных органов вся власть перешла в Иркутск, однако экономического роста достигнуто не было. Цели жителей и местной элиты абсолютно не были выполнены: культурные и экономические полномочия перешли в областные органы власти на фоне общего экономического спада в области. На федеральном уровне реформа имела частичный успех, а на локальном — полный провал. В случае объединения Читы и Агинского не было реализовано ни одной цели федеральных органов власти: новые органы с обширными полномочиями лишь заменили старые окружные органы, а также не было достигнуто экономического роста. Однако жители и элита

Агинского смогли обеспечить свою культурную идентичность и взять под контроль некоторые экономические вопросы, хотя при этом ухудшалась социально-экономическая обстановка во всём крае (в т. ч. на месте бывшей области). То есть на федеральном уровне реформа потерпела крах, а на локальном имела значительный успех (самый крупный в сравнении с другими автономными округами).

Литература

1. *Анучина Н.* Объединение Читинской области и АБАО: экспертное мнение // Вестник Забайкальского государственного университета. 2011. № 12 (79). С. 61–65.
2. *Анучина Н.* Объединительные реформы в субъектах Российской Федерации: мотивы и последствия (на примере интеграции Читинской области и Агинского бурятского автономного округа) // Современные исследования социальных проблем. 2011. [Электронный ресурс]: URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/obeditelnye-reformy-v-subektah-rf-motivy-i-posledstviya-na-primere-integratsii-chitinskoj-oblasti-i-aginskogo-buryatskogo-avtonomnogo>
3. *Анучина Н.* Укрупнение субъектов Российской Федерации на этапе реформирования российского федерализма // Вестник Читинского государственного университета. 2011. № 11 (78). С. 63–67.
4. *Артоболевский С., Вендина О., Гонтмахер Е., Зубаревич Н., Кыне А.* Объединение субъектов Российской Федерации: за и против. М., 2010. 175 с.
5. *Бадмаева И.* Отношение жителей Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа к процессу объединения // Вестник Бурятского государственного университета. 2010. С. 201–206.
6. *Васильева К., Анучина Н.* Объединение Читинской области и Агинского бурятского автономного округа: анализ общественного мнения // Вестник Забайкальского государственного университета. 2012. № 12 (91). С. 52–58.
7. В Бурятии изъяты листовки движения «Эрхе», агитирующего против объединения с Усть-Ордой // Информационное агентство «Байкал Медиа Консалтинг». 2006. [Электронный ресурс]: URL: <http://www.baikal-media.ru/news/conflicts/22992/>
8. *Верхотуров Д.* В тихом омуте // Эксперт Online. 2007. [Электронный ресурс]: URL: <http://web.archive.org/web/20071101044123/http://www.expert.ru:80/articles/2007/03/12/slijanie/>
9. *Верхотуров Д.* Неконкретное объединение // Эксперт Online. 2007. [Электронный ресурс]: URL: <http://web.archive.org/web/20080129151806/http://www.expert.ru:80/articles/2007/01/22/obed/>
10. В Забайкалье вместо 31 региона оптимально создать 10 округов — Гениатуллин // Портал Забайкальского края. 2016. [Электронный ресурс]: URL: https://zab.ru/news/83975_v_zabajkale_vmesto_31_rajona_optimalno_sozdaj_10_okrugov_geniatulin
11. *Гельман В.* Центр и регионы России: от децентрализации к рецентрализации // Федерализм и российские регионы. М.: ИНИОН РАН, 2006. С. 95–118.
12. *Дамдинов Б.* Организация исполнительной власти в административно-территориальных единицах с особым статусом // Сибирский юридический вестник. 2016. № 1 (72). С. 26–31.
13. *Дамдинов Б.* Особый статус Агинского Бурятского округа в составе Забайкальского края: от концепции к уставу // Сибирский юридический вестник. 2009. № 2 (45). С. 34–42.
14. Закон Забайкальского края от 11 февраля 2009 года № 125-33К «Устав Забайкальского края» (с изменениями и дополнениями) // Сайт Конституции Российской Федерации. [Электронный ресурс]: URL: http://constitution.garant.ru/region/ustav_zabaikal/
15. *Иванов В.* Путин и регионы. Централизация России. М.: Изд-во «Европа», 2006. 240 с.
16. *Иванов В.* Путинский федерализм. Централизаторские реформы в России в 2000–2008 годах. М.: Территория будущего, 2008. 215 с.
17. Иркутск и Усть-Орда пришли к референдуму через сопротивление элиты и «оголтелую агитацию» // Информационное агентство REGNUM. 2006. [Электронный ресурс] URL: <https://regnum.ru/news/623606.html>
18. *Исмаилов Н.* Проблема региональной идентичности в российском социокультурном пространстве // География и природные ресурсы. 2009. № 3. С. 129–134.
19. Конституция (Основной закон) РСФСР от 12 апреля 1978 года // Сайт Конституции Российской Федерации. [Электронный ресурс]: URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red_1978/5478721/

20. Конституция Российской Федерации // Сайт Конституции Российской Федерации. [Электронный ресурс]: URL: <http://constitution.garant.ru/>
21. Кынев А. Недостижимая симметрия: об итогах «укрупнения» субъектов Российской Федерации // Неприкосновенный запас. 2010. № 3. [Электронный ресурс]: URL: http://www.intelros.ru/readroom/nz/nz_71/6967-nedostizhimaya-simmetriya-ob-itogax-ukrupneniya-subektov-rossijskoj-federacii.html
22. Латынина С. Эффект слияния: что дало Приангарью и Усть-Ордынскому округу объединение? // Аргументы и Факты. 2016. № 15. [Электронный ресурс]: URL: http://www.irk.aif.ru/society/effekt_sliyaniya_chno_poluchili_priangare_i_ust-ordynskiy_okrug_ot_sliyaniya#id=6311440
23. Лебедева Е. Опыт объединения субъектов в Российской Федерации: проблемы и предварительные итоги // Вестник Адыгейского государственного университета. 2012. [Электронный ресурс]: URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/opyt-obedineniya-subektov-v-rf-problemy-i-predvaritelnye-itogi>
24. Область и округ объединяться не спешат // Восточно-Сибирская правда. 2002. [Электронный ресурс]: <http://www.vsp.ru/2002/09/11/oblast-i-okrug-obedinyatsya-ne-speshat/>
25. Окунев И. Межрегиональная дифференциация как основа формирования российской государственности // Полития. 2014. № 2. С. 70–83.
26. Окунев И. Федерализация как инструмент урегулирования современных конфликтов // Конфликтология. 2014. № 8. С. 420–423.
27. Официальная статистика // Забайкалкрайстат. [Электронный ресурс]: URL: http://chita.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/chita/ru/statistics/
28. Официальная статистика // Иркутскстат. [Электронный ресурс]: URL: <http://irkutskstat.gks.ru/>
29. Попов А. Объединение Читинской области с Агинским Бурятским автономным округом (АБАО) станет последним слиянием регионов, произошедшим при президенте Владимире Путине // Эксперт Online. 2006. [Электронный ресурс]: URL: <http://expert.ru/2006/10/6/slijanie/>
30. Попов Ф. География сецессионизма в современном мире. М.: Новый Хронограф, 2012. 672 с.
31. Постановление от 26 сентября 1937 года «О разделении Восточно-Сибирской области на Иркутскую и Читинскую области // Консультант Плюс. [Электронный ресурс]: URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=home#doc/ESU/32688/4294967295/0>
32. РепринтЪ: Референдум по объединению Иркутской области и Усть-Ордынского округа может не состояться // Безформата.ru. 2016. [Электронный ресурс]: URL: <http://irkutsk.bezformata.ru/listnews/oblasti-i-ust-ordynskogo-okruga/42174041/>
33. Смирнягин Л., Бусыгина И. Российский федерализм. М.: МГИМО-Университет, 2010. 75 с.
34. Стародубцев А. Платить нельзя проигрывать: региональная политика и федерализм в современной России. СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2014. 196 с.
35. Тихомиров В. 10 лет без права пересмотра. [Электронный ресурс]: URL: https://zab.ru/articles/5142_10 лет без права пересмотра
36. Туровский Р. Соотношение культурных ландшафтов и региональной идентичности в современной России // Идентичность и география в постсоветской России: Сб. науч. ст. СПб., 2003. С. 139–173.
37. Туровский Р. Центр и регионы: проблемы политических отношений. М.: ГУ ВШЭ, 2006. 400 с.
38. Устав Иркутской области. Иркутск, 2009. [Электронный ресурс]: URL: <http://www.irk.gov.ru/about/basic/charter/>
39. Хакимов Р. Российский федерализм в условиях социально-политической трансформации. Казань: Институт истории АН РТ, 2009. 216 с.
40. Хамаганов Е. «Вы молодцы! Ваши противники в Чите и Аге гордятся вами!» // AsiaRussiaDaily. 2017. [Электронный ресурс]: URL: <http://asiarussia.ru/blogs/14874/>
41. Хамидуллина З. Хронология объединения // Ирсити.ру. 2017. [Электронный ресурс]: URL: <https://ircity.ru/articles/11859/>

Об авторах

Окунев Игорь Юрьевич — доцент кафедры сравнительной политологии, Московский государственный институт международных отношений Министерства иностранных дел Российской Федерации, старший научный сотрудник Центра региональных политических исследований, г. Москва, Россия.

Email: iokunev@mgimo.ru

Шиловский Ростислав Станиславович — студент факультета управления и политики, Московский государственный институт международных отношений Министерства иностранных дел Российской Федерации, г. Москва, Россия.

Email: Urom-de-hai@mail.ru

I. Okunev, R. Shilovskiy

**THE REFORMS OF UNIFYING THE UST-ORDYNSKY BURYAT
AUTONOMOUS AREA WITH THE IRKUTSK OBLAST AND THE AGINSKY
BURYAT AUTONOMOUS AREA WITH THE CHITA OBLAST:
MOTIVES AND CONSEQUENCES**

Among other federal reforms of the 2000s there were unifications of the Ust-Ordynsky Buryat autonomous area with the Irkutsk Oblast in 2007 and the Aginsky-Buryat autonomous area with the Chita Oblast in 2008. Aimed at improving the state management, federal authorities faced the resistance of local people, who wanted to safeguard their national identity provided by the control over the economic and political development. Nowadays the considered regions continue experiencing the federal reform results. Consequently, the aim of this study is to define the results of reforms in 2007 and 2008, which have place on the state and local levels in accordance with state and local authorities' interests and motives. These reforms were considered by N. Anuchina, I. Badmaeva, B. Damdinov, A. Kinev, E. Lebedeva but there was no comprehensive analysis of reform results, which distinguishes this work from other ones. Such methods as document analysis, analysis of statistical data and comparative method were used in this study. The degree to which the policy has been implemented is defined in this work. The study issues can be used by students in the Bachelor of Education Program "Political science" and "State and municipal management" as well as members of the administration when taking decisions about the further aggregation of Russian regions.

Key words: *unifying regions, Irkutsk Oblast, Zabaykalsky Krai, regional management, economic and social development, national identity*

About the authors

Dr **Igor Okunev**, Associate Professor at the Department of Comparative Politics, MGIMO University, Program Coordinator of the IPSA Research Committee on Geopolitics (RC-41), Moscow, Russia.

Email: iokunev@mgimo.ru

Rostislav Shilovskiy, student in the Bachelor of Education Program "Management and politics", MGIMO University, Moscow, Russia.

Email: Urom-de-hai@mail.ru

Статья поступила в редакцию 28.10.2017 г.