ПОЛИТГЕН
АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР

Санкт-Петербург, Лиговский проспект, 74
8 (812) 209 16 50 | info@politgen.ru
www.politgen.ru

Объединение субъектов Российской Федерации: предпосылки, перспективы, возможности

Ярослав Игнатовский, политконсультант,
генеральный директор аналитического центра «Политген»

Владимир Иванов, д.полит.н., доцент каф. сравнительной политологии РУДН

Тема объединения и укрупнения различных субъектов Российской Федерации остаётся одной из самых обсуждаемых в современном политическом дискурсе. Реформа по укрупнению субъектов РФ, начатая в 2000-е гг., сегодня получает второе дыхание. Подписанный главами Архангельской области и Ненецкого автономного округа меморандум о намерении объединить регионы может стать триггером к слиянию и других субъектов федерации. Основными претендентами на укрупнение в ходе текущего цикла являются Архангельская область и Ненецкий автономный округ, Хабаровский край и Еврейская автономная область, а также Тюменская область, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа (т.н. «Тюменская матрешка»). Несомненно, опыт объединения этих регионов окажет определяющее влияние на перспективы дальнейшей политики реконфигурации субъектов федерации.

В представленном докладе анализируются условия и перспективы возможных объединений регионов, представлены их возможные сценарии, рассмотрены потенциальные преимущества и риски.

ОБЪЕДИНЕНИЕ ХАБАРОВСКОГО КРАЯ И ЕВРЕЙСКОЙ АВТОНОМНОЙ ОБЛАСТИ: ВМЕСТЕ ЛУЧШЕ?

Интенсификация отношений России с государствами Азиатско-Тихоокеанского региона обусловливает **необходимость укрепления позиций Дальневосточных субъектов.** Всё чаще поднимается вопрос о важности пересмотра административно-территориальных границ внутри Дальневосточного федерального округа, в частности Еврейской автономной области и Хабаровского края.

Еврейская автономная область была образована в 1934 году, но в качестве равноправного субъекта была выделена из состава Хабаровского края в 1993 году в связи с принятием Конституции Российской Федерации. Однако **сегодня ЕАО – один из наиболее депрессивных регионов России**. Область является наименее самодостаточным субъектом, ежегодно получающим значительные дотации из федерального бюджета. Кроме того, по уровню среднедушевого дохода (в месяц) и валового регионального продукта ЕАО сильно уступает другим субъектам Дальневосточного федерального округа. В силу этого для региона характерен отток населения, который продолжается с 1993 года.

Одним из вариантов «сглаживания» социально-экономических показателей региона может послужить слияние с более сильным в экономическом плане субъектом. При этом в данном случае возникает вопрос относительно того, приведёт ли такое слияние к реальному улучшению экономической ситуации. Тем не менее **присоединение ЕАО к одному из ближайших регионов представляется всё же необходимым.** Во-первых, особых оснований для образования еврейской автономии на дальних неосвоенных пространствах вместо земель традиционного проживания не было. Более того, на сегодняшний день в ЕАО проживает менее 1% этнических евреев. Во-вторых, область не богата природными ресурсами.

Исторически и географически целесообразнее всего объединить ЕАО с Хабаровским краем. Социально-экономическое развитие Хабаровского края является достаточно стабильным – регион входит в ТОП-30 по уровню занятости и показателю ВРП на душу населения среди всех субъектов РФ. Хабаровский край, благодаря сосредоточению в регионе предприятий оборонно-промышленного

комплекса, является лидером по уровню развития машиностроения в ДФО. Край обеспечивает до 80% продукции машиностроения на Дальнем Востоке, 35% продукции обрабатывающей промышленности. Львиная доля приходится на авиа- и судостроение. В регионе наблюдается устойчивый рост экономики, что обусловлено рядом факторов: диверсифицированной структурой хозяйства, степенью вовлечённости в мировую экономику и политической стабильностью. В отличие от ЕАО, для которой характерно сравнительно небольшое количество промышленных предприятий и отдалённость от поставщиков сырья, Хабаровский край выделяется среди всех субъектов ДФО своей транспортной системой, позволяющей доставлять необходимые товары и сырьё. По территории края проходят две железнодорожные магистрали – Транссибирская и Байкало-Амурская, обеспечивающие выходы к основным тихоокеанским портам страны. Несомненным преимуществом при слиянии Хабаровского края (с его мультипродуктовым рынком) и ЕАО станет усиление промышленного потенциала нового субъекта и увеличение рынка сбыта.

Кроме того, **ЕАО нуждается в повышении уровня научного потенциала,** чему поспособствует интеграция учреждений среднего профессионального и высшего образования области и края, что связано с острой нехваткой квалифицированных работников в ЕАО. Значительно будет упрощено получение гражданами, проживающими в ЕАО, скорой специализированной и высокотехнологичной медицинской помощи. На сегодняшний день существуют законодательные ограничения в получении такой помощи, однако при слиянии они будут сняты.

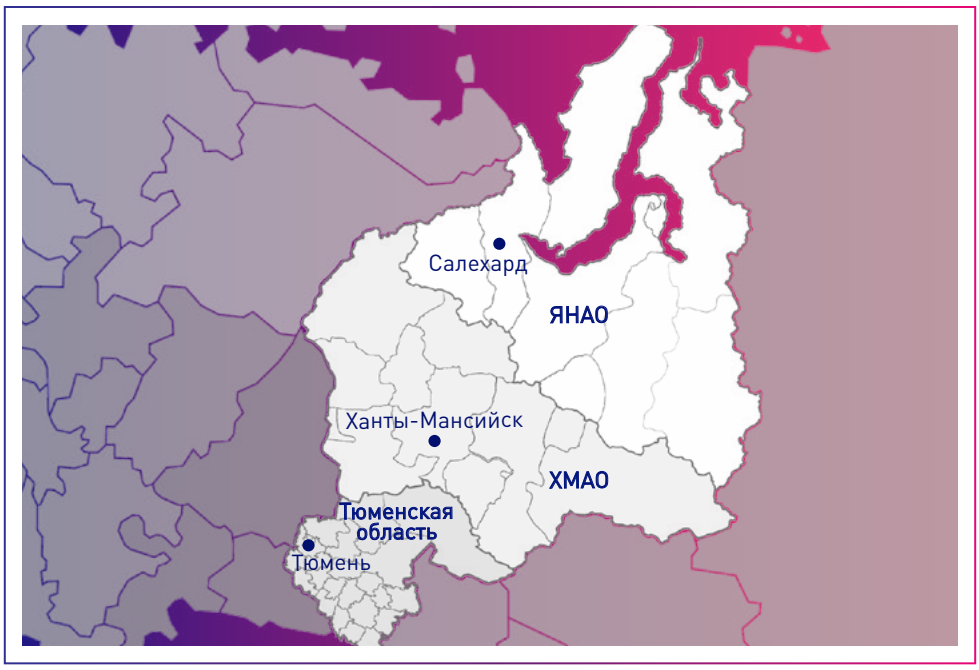
Вместе с тем в Хабаровском крае в ближайшее время вследствие исчерпания экстенсивных факторов, то есть возможностей, связанных с увеличением использования природных и трудовых ресурсов, **может замедлиться экономический рост**. Замедление развития края, естественно, может быть использовано противниками «поглощения» Еврейской автономной области. Более того, ещё одним аргументом против слияния с ЕАО выступает тот факт, что край является **дотационным**.

Несмотря на эти негативные доводы, объединение Хабаровского края и ЕАО представляется реальным. Данный процесс практически уже запущен. В частности, в ЕАО был ликвидирован целый ряд федеральных структур, а их полномочия переданы родственным структурам в Хабаровске с добавлением в названии словосочетания «по Хабаровскому краю и ЕАО». Кроме того, **на федеральном уровне постоянно подчёркивается важность развития Дальневосточного региона.** Процессу слияния благоприятствует и улучшение инвестиционного климата в ДВО. Представители китайского бизнеса вкладывают инвестиции в аграрную, лесную промышленность, в сферу строительства и сельское хозяйство.

Таким образом, учитывая социально-экономические особенности развития Еврейской автономной области, присоединение её к Хабаровскому краю с сохранением автономного статуса (по аналогии с Корякским автономным округом, ставшим частью Камчатского края), будет оправданным шагом.

В свою очередь **врио губернатора ЕАО Ростислав Гольдштейн не стремится к его слиянию с Хабаровским краем, нацелившись на реализацию эффективной региональной программы восстановления экономики.** Действительно, используя свои связи Гольдштейн за короткий срок смог добиться значительного вливания федеральных средств в регион для создания точек экономического роста. Руководство ЕАО высказывает уверенность в возможности самостоятельного будущего региона. Активность нового врио резко контрастирует с в целом неудачным управленческим опытом его предшественников на посту руководителей региона. Вполне возможно, что реализация программы развития региона может отложить перспективы объединения.

«ТЮМЕНСКАЯ МАТРЁШКА»: УСКОРИТСЯ ЛИ РАЗВИТИЕ РЕГИОНА?



Во многом уникальным представляется **регион Большой Тюменской области («тюменской матрёшки»), включающий Тюменскую область, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа.** С момента своего образования в 1944 году ХМАО и ЯНАО входили в состав Тюменской области, но в 1993 году получили статус равноправных субъектов Российской Федерации.

Важно подчеркнуть, что **автономные образования превосходят по ряду показателей «материнский» центр.** Так, площадь Тюменской области составляет 160,1 тыс. км^2, в то время как территории ХМАО и ЯНАО простираются на 534,8 тыс. км^2 и 769,2 тыс. км^2 соответственно. Интересно, что численность населения в «материнской» Тюменской области (1,5 млн чел.) и Югре (1,6 млн чел.) практически одинакова.

В отличие от большинства субъектов РФ, Тюменская область, **ХМАО и ЯНАО не являются дотационными регионами.** Благодаря тому, что Ханты-Мансийский автономный округ – один из крупнейших субъектов по добыче нефти, а Ямало-Ненецкий автономный округ – по добыче газа, то «тюменской матрёшке» удаётся сохранять некую самодостаточность и независимость от федерального центра. Тем не менее на данные субъекты возложена задача по пополнению государственной казны. Ежегодно ХМАО и ЯНАО отправляют в федеральный бюджет до 90% полученных от добычи полезных ископаемых средств.

ЯНАО и ХМАО не намерены отказываться от главного источника своих доходов – добычи нефти и газа. Но автономные округа ставят целью диверсификацию экономики.

Это обусловлено высоким потенциалом развития ряда направлений, в частности обрабатывающего сектора промышленности. Таким образом, в случае потенциального объединения ХМАО и ЯНАО с Тюменской областью промышленный потенциал лишь возрастёт.

Выгодно объединение регионов «тюменской матрёшки» не только для «материнской» Тюменской области, но и для автономных округов. Агропромышленный комплекс Тюменской области является одним из крупнейших в Уральском федеральном округе. Примерно 23% производимой в УрФО сельскохозяйственной продукции приходится на «материнскую» область, которая обеспечивает своими товарами и соседние ХМАО и ЯНАО. Кроме того, объёмы добываемых Тюменской областью биоресурсов в последние годы выросли, чего не скажешь о ХМАО и ЯНАО.

Вместе с тем существуют и риски, связанные со слиянием трёх субъектов. В первую очередь они касаются регионального самосознания. Вопрос сохранения коренных языков и культур стоит достаточно остро, и любые попытки их ограничения встречают сопротивление со стороны местных жителей. Более того, среди политической элиты также отсутствует единство мнений относительно объединения Тюменской области, ХМАО и ЯНАО. Создание мегасубъекта приведёт к трансформации вертикали власти, выстраиваемой годами.

Стоит отметить, что важным нормативно-правовым актом, на основании которого осуществляется взаимодействие Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, **является принятая в 2004 году программа «Сотрудничество».** Её главная цель – развитие интеграционных процессов в экономической и социальной сферах, базирующееся на общих интересах. Изначально предполагалось, что закономерным следствием реализации программы станет создание единого субъекта федерации. Однако программу «Сотрудничество» уже дважды пролонгировали, что способствовало снятию вопроса о слиянии области и автономных округов с повестки дня.

В случае объединения Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов будут созданы единый экономический комплекс и управленческий аппарат, отчего все стороны только выиграют.

ОБЪЕДИНЕНИЕ АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ И НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА: БЫЛ ЛИ ФАЛЬСТАРТ?

Эпидемия коронавируса не обошла Арктику стороной. Некоторые из северных субъектов входят в список лидеров по количеству зараженных COVID-19. На этом фоне сразу **в трех из девяти арктических регионов – в Архангельской области, в Республике Коми и Ненецком автономном округе** – произошли перестановки в руководстве. Кому-то из бывших губернаторов давно пророчили отставку, а кого-то к уходу подтолкнула именно эпидемия. Приход новых лиц на первые позиции в регионы может привести к перераспределению баланса сил, переформатированию конфигурации регионов, к тому же борьба за лидерство в Арктике между субъектами по-прежнему ведется достаточно активно.

Как известно, **в настоящий момент рассматривается возможность объединения Архангельской области и Ненецкого автономного округа (НАО) в отдельный регион.** Скорее всего, процессы объединения (укрупнения двух уже очень крупных регионов) начнутся после выборов губернатора Архангельской области. Несмотря на то, что причины возможного объединения кроются прежде всего в экономической плоскости, **на первый план выходят политические факторы** – в первую очередь протесты жителей НАО. Изначально широко обсуждалась возможность проведения референдумов одновременно с выборами губернатора Архангельской области, то есть после единого дня голосования 13 сентября. Однако после начала протестной активности в НАО в 20-х числах мая, перспектива объединения переносится на более поздний, пока неопределенный срок.

2 апреля врио губернатора Архангельской области был назначен Александр Цыбульский. До своего назначения новый губернатор занимал должности помощника министра экономического развития (2013-2014 гг.), директора департамента взаимодействия с органами Таможенного союза и экономического сотрудничества СНГ (2014), заместителя министра экономического развития (2014-2017 гг.) Что особенно примечательно, с 29 сентября 2017 г. А. Цыбульский являлся временно исполняющим обязанности, а с 1 октября 2018 г. – губернатором Ненецкого автономного округа. Таким образом, **до своего последнего назначения Цыбульский почти полтора года возглавлял Ненецкий автономный округ.** Официально никаких заявлений о возможности объединения двух регионов тогда не звучало. Заместителем нового губернатора стал Ваге Петросян – генеральный директор Архангельского аэропорта, человек, хорошо известный в области. Свой приход на пост губернатора Цыбульский начал с «генеральной уборки» потребовав от мэра Архангельска привести в порядок улицы города за две недели: «Впервые вижу такое отношение к столице региона, городу с многовековой историей, городу воинской славы. Две недели – слишком маленький срок, чтобы привести улицы Архангельска в порядок. Но за этот период изменения в отношении к городу должны стать очевидными», - написал он в соцсетях. В свою очередь, новым врио губернатора НАО был назначен бывший заместитель Цыбульского, Юрий Бездудный.

Конечно, ожидается, что **объединение двух регионов потребует от властей значительных процедурных усилий, серьезной работы с настроениями граждан и займет немало времени.**

Согласно законодательству РФ инициативу об объединении нескольких субъектов должны выдвинуть совместно парламенты и губернаторы регионов, желающих объединиться. После этого ее должен одобрить президент. Затем в субъектах назначаются и проводятся референдумы. Если закон об объединении одобряется избирателями, президент вносит его в Государственную Думу как конституционный закон об образовании нового региона, который затем должен быть одобрен двумя третями голосов верхней и нижней палат российского парламента.

Как известно, **с 2003 по 2008 год федеральные власти активно поощряли объединение экономически взаимосвязанных регионов: таким образом прекратили существование шесть из десяти автономных округов.** Так, процесс объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в Пермский край занял два года: 2003-2005. Сложнее происходил процесс включения Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского АО в Красноярский край (2005-2007 гг.). В этот же период Камчатская область «поглотила» Корякский АО. Хронологически последним произошло объединение Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа, завершившееся в 2008 г.

Сегодня в России осталось четыре автономных округа: Ненецкий, Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский и Чукотский. Все они, кроме Чукотского – нефтедобывающие

регионы-доноры. Чукотский АО также и крупнейший золотодобывающий регион в России.

В НАО в сфере нефтедобычи работают корпорации ЛУКОЙЛ и «Роснефть». Через совместное предприятие «Башнефть-Полюс» они разрабатывают крупнейшие в регионе месторождения имени Требса и Титова, нефть которых отгружается через морской терминал в Варандее. Бюджет округа формируется на 29,1% за счет соглашения о разделе продукции с нефтедобытчиками (СРП), на 37% за счет налога на имущество предприятий (в основном нефтегазового сектора), и еще на 20% за счет налога на прибыль организаций. Доходы бюджета Архангельской области в 2019 году составили 107,9 млрд руб., НАО — 22,8 млрд руб. Население Архангельской области составляет 1,13 млн человек, НАО — всего 44,1 тыс.

По мнению политических аналитиков, новый врио губернатора А. Цыбульский сегодня ищет дополнительные доходы для своего нового региона в условиях экономического спада – доходы регионального бюджета от СРП снижаются из-за резкого падения цен на нефть, а также снижающейся рентабельности лесозаготовок.

Некоторыми политологами прогнозируется, что объединение с Архангельской областью может спровоцировать протесты со стороны жителей НАО, либо потребуются заманчивые обещания со стороны региональных властей. **Опасения жителей Ненецкого округа объясняются экономическими причинами,** стремлением сохранить свой уровень благосостояния. В то же время жизненно важное значение для жителей НАО имеет система здравоохранения Архангельской области. В рамках обязательного медицинского страхования пациенты из округа бесплатно получают квалифицированную помощь в больницах Архангельска. Таким образом, от объединения выиграют жители обоих регионов, социальная и жизненная сфера интересов которых тесно связана с советских времен

При этом **технически и юридически** совмещение выборов губернаторов с референдумами об объединении регионов является возможным. В частности, при создании Пермского и Забайкальского краев референдумы проходили одновременно с выборами.

13 мая главы Архангельской области и Ненецкого автономного округа подписали меморандум о намерении объединить регионы в единый субъект федерации. Официально представители обоих субъектов пока не озвучили конкретные планы по объединению (и не могут этого сделать до проведения выборов), однако источники в правительстве Архангельской области прорабатывают данный вопрос, и **объединение регионов может быть вынесено на народное голосование уже в 2021 году.**

После подписания меморандума региональные власти столкнулась с неожиданными протестами жителей НАО. В конце мая в Нарьян-Маре прошла серия одиночных пикетов, направленных против объединения с Архангельской областью. Активисты увидели

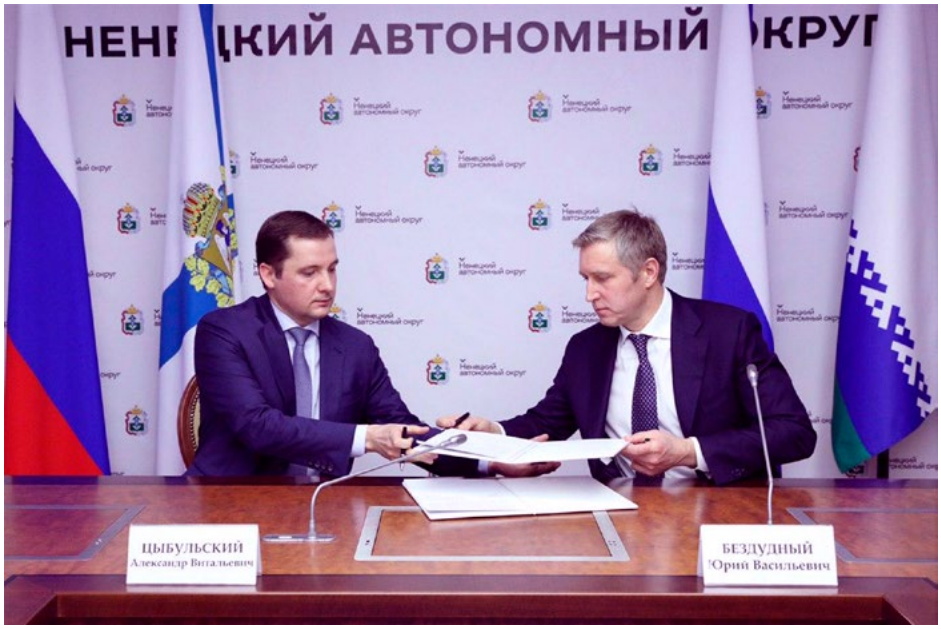
в объединении «руку Москвы» и подготовили открытое письмо на имя президента РФ с требованием отказаться от идеи слияния регионов. Против слияния регионов выступили депутаты партии Единая Россия из окружного парламента. В том случае, если протесты в НАО продолжатся, это может создать негативный прецедент для других субъектов – регион открыто отвергнет инициативу, «спущенную» из Москвы. **Данное обстоятельство является важным и весьма болезненным уроком для региональных властей** – для предотвращения протестной активности им необходимо более активно работать с общественным мнением. В данном случае кулуарные методы согласования интересов не сработали, важно искать более широкие компромиссы, так как созданная рабочая группа превратилась в «закрытый клуб». Для многих в НАО темп процессов объединения оказался слишком быстрым, а подписание меморандума – неожиданным и встретило естественное сопротивление.

В случае эффективной работы с общественным мнением прогнозируется, что **объединенный регион возглавит А. Цыбульский**. В случае объединения Архангельской области и Ненецкого автономного округа регион станет пятым по площади, но 44-м по населению в Российской Федерации.

В последние недели анонсированное в середине мая объединение Архангельской области и НАО нередко характеризуется как «фальстарт» более крупного проекта объединения, включающего также и Республику Коми. Однако перспективы создания макрорегиона Поморский край сегодня видятся труднореализуемыми, в первую очередь из-за полярных интересов крупных бизнес-структур и части региональных элит.

Важным аспектом объединения является **реализация государственной политики РФ в Арктике.** Более активное и продуктивное вовлечение Архангельской области с однородным русским населением в российскую арктическую политику способно сделать ее более целостной и эффективной.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ



Подводя итог, важно отметить, что **вопрос реформирования регионов в настоящее время является как никогда актуальным.** Данная идея нашла отражение в Стратегии пространственного развития РФ до 2030 года: «формирование крупных пространственных структур – глобально конкурентоспособных макрорегионов, осуществляющих долгосрочные мегапроекты межрегионального сотрудничества, обеспечивающие синергетический эффект от взаимодополняющей реализации перспективной экономической специализации регионов, и способствующих встраиванию России в систему мировых хозяйственных связей». Таким образом, перед руководством России стоит задача укрупнения регионов, исходящая из рациональных предпосылок. При этом необходимым является учёт социально-экономической ситуации в каждом отдельно взятом субъекте.

Положительные моменты подобного реформирования заключаются в повышении статуса и роли субъектов, включающих в свой состав бывшие автономные образования, а также в получении полного контроля над исполнительной властью на местах. В свою очередь **«поглощённые» регионы имеют шанс улучшить экономические показатели.** К негативным сторонам процесса слияния относится понижение статуса «поглощённого» региона и разрыв прямых связей с федеральным центром.

Объединение Хабаровского края и Еврейской автономной области, Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, а также Архангельской области и Ненецкого автономного округа позволит не только сократить

бюрократический аппарат, снизить нагрузку на бюджеты, но и выстроить системы управления, основанные на максимальном вовлечении местных жителей в решение проблем локального характера.

В то же время подготовка **присоединения НАО к Архангельской области забуксовала** из-за временной неспособности региональных властей убедить население, и региональные элиты автономного округа в целесообразности объединения. Сегодня жители в первую очередь опасаются потерять то, что имеют и сомневаются в выполнении обещаний и гарантий. **Таким образом, вопросы объединения должны решаться на местах, а вмешательство федерального центра может даже усложнить этот процесс.**

Если эксперимент со слиянием Архангельской области и НАО будет реализован и признан успешным, то в ближайшие 2 года потенциально ещё 8-10 российских регионов могут объединиться, что может значительно изменить российскую политику, в том числе и в контексте будущего трансфера власти. При этом становится понятно, что для успешной реализации сценариев объединения необходима эффективная и последовательная подготовительная работа с общественным мнением в регионах.