Проект Российского научного фонда № 15-18-00034 «Обеспечение баланса в межнациональных отношениях: региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств»

Коми-Пермяцкий автономный округ
(Российская Федерация)

В рамках процесса объединения регионов России в 2003 -2008 гг. были ликвидированы некоторые «сложносоставные» субъекты Российской Федерации — края и области со входящими в их состав автономными округами. В результате чего число субъектов федерации сократилось с 89 до 83; прекратили самостоятельное существование 6 из 10 автономных округов:

- Коми-Пермяцкий автономный округ (до 2005)
- Таймырский автономный округ (до 2007)
- Эвенкийский автономный округ (до 2007)
- Корякский автономный округ (до 2007)
- Усть-Ордынский Бурятский автономный округ (до 2008)
- Агинский Бурятский автономный округ (до 2008)

1. Страновые характеристики

Площадь территории Российской Федерации (РФ) составляет 17098242 км² [1]

Численность населения. 144096870 чел.[2]

Этническая структура населения.

Доминирующей группой являются русские и составляют 111 016 896 или 77,71 % структуре населения РФ.

ВВП на душу населения: 9092,58 USD[3]

Индекс неравенства (Джини, 2015) составляет 41,59[4].

Политический режим по оценкам Freedom House[5]:

	2006-2014	2015-2016
Political Rights	6	6
Civil Liberties	5	6
Status	Not Free	Not Free

Конституционный дизайн. - Российская Федерация согласно Конституции федеративная, президентско-парламентская республика с широкими полномочиями президента.

Главой государства является Президент, который избирается сроком на шесть лет тайным голосованием на всеобщих прямых выборах. Один и тот же человек не может занимать президентский пост более двух сроков подряд. Конституционная поправка, предусматривающая шестилетний срок полномочий президента, введена в 2008 году, ранее глава государства избирался раз в четыре года. Президент обладает рядом важнейших полномочий: руководит внешней политикой, является Верховным главнокомандующим Вооружёнными силами, назначает с согласия Государственной

[1] ERAD. База данных. URL: http://identityworld.ru/index/database/0-21
[2] ERAD. База данных. URL: http://identityworld.ru/index/database/0-21
[3] ERAD. База данных. URL: http://identityworld.ru/index/database/0-21
[4] ERAD. База данных. URL: http://identityworld.ru/index/database/0-21
[5] Freedom in the World: Aggregate and Subcategory Scores. URL: https://freedomhouse.org/report/freedom-world-aggregate-and-subcategory-scores#.U56ZzfmSwkR (accessed: 26.01.2017).

Проект Российского научного фонда № 15-18-00034 «Обеспечение баланса в межнациональных отношениях: региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств»

думы председателя Правительства, принимает решение об отставке правительства. По предложению председателя правительства назначает на должности заместителей председателя правительства и федеральных министров, а также освобождает их от должности. Президент возглавляет Совет безопасности, назначает и освобождает от должности командование Вооружёнными силами. Обладает правом предлагать на рассмотрение Государственной думы кандидатуры на должность председателя Центрального банка (не входящего в состав Правительства) и целым рядом других полномочий. Президент может быть отрешён от должности Советом Федерации при условии выдвижения Государственной думой обвинения в государственной измене или совершения иного тяжкого преступления и наличия положительных заключений Верховного и Конституционного судов.

Председатель Правительства возглавляет правительство. В Правительство входят заместители председателя Правительства (курируют по несколько министерств и ведомств), федеральные министры (возглавляют министерства, либо курируют различные государственные программы, либо выполняют особые поручения). Количественный состав и структура правительства не регламентированы законодательно и определяются президентом.

Законодательную власть осуществляет Федеральное собрание - парламент, состоящий из двух палат Совета Федерации и Государственной думы. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта федерации. В 1993 году члены Совета Федерации избирались населением, в 1995 году их место заняли губернаторы (президенты) и спикеры региональных законодательных собраний, а с 2000 года - назначаемые и избираемые представители соответственно исполнительного и законодательного органов власти субъектов федерации. Государственная дума состоит из 450 депутатов, избираемых всенародным голосованием по смешанной системе сроком на 5 лет (ранее до 2008 г. на 4 года).

Институт специального представительства регионов в федеральном правительстве в РФ отсутствует, однако следует отметить наличие *Государственного Совета* для координации политики центра и регионов. Государственный совет Российской Федерации является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства. Он формируется в составе председателя Государственного совета и членов Государственного совета. Председателем Государственного совета является Президент России. До 2012 года членами Государственного совета являлись по должности только высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации. С июля 2012 года членами Государственного совета являются Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах, высшие должностные лица – руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, руководители фракций в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Кроме того, по решению Президента Рос-

Проект Российского научного фонда № 15-18-00034 «Обеспечение баланса в межнациональных отношениях: региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств»

сийской Федерации в состав Государственного совета могут быть включены лица, замещавшие должности высших должностных лиц — руководителей высших исполнительных органов государственной власти — субъектов Российской Федерации и имеющие большой опыт публичной (государственной и общественной) деятельности[6].

Административно-территориальное деление. В составе Российской Федерации 85 субъектов федерации, в том числе 22 республики, 9 краёв, 46 областей, 3 города федерального значения, 1 автономная область, 4 автономных округа. При этом особым статусом обладают лишь те субъекты РФ, которые относятся к республикам.

Согласно ст. 66 п. 1 Конституции РФ «статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и Конституцией республики». Конституция в ст. 68 п 2. устанавливает, что Республики вправе устанавливать *свои государственные языки*. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации.

Каждая республика имеет *государственно-правовые признаки*, определяющие ее конституционно-правовой статус как государства в составе Российской Федерации. Так, Республики имеют свои Конституции и законодательные системы, самостоятельно разрабатывает и принимает Конституцию путем референдума или высшим представительным законодательным органом и др. Каждая республика имеет свою государственную символику: герб, флаг, гимн и столицу. Их изображение, описание, статус закреплены в конституциях и иных актах, выражают самобытность и исторические традиции народов республики.

Россия также подразделяется на 8 федеральных округов (Центральный, Северо-Западный, Южный, Северо-Кавказский, Приволжский, Уральский, Сибирский Дальневосточный), в каждом из которых работает полномочный представитель президента России.

Взаимоотношения между федеральным центром и регионами

Россия считается достаточно централизованной федерацией. ***Распределение полномочий*** между уровнями власти определяется Конституцией (гл.8), которая устанавливает 3 списка полномочий:

1) предметы исключительного ведения Российской Федерации;
2) предметы совместного ведения;
3) предметы собственного ведения субъектов РФ.

Перечень *предметов ведения Российской Федерации* определен в ст. 71 Конституции РФ. Базовый критерий отнесения перечня вопросов к ведению Российской Федерации – закрепление за ней прав, в совокупности обеспечивающих реализацию государственного суверенитета, единства прав и свобод человека и гражданина и единую государственную политику. Перечень *предметов совместного ведения*, так же как и перечень предметов ведения Российской Федерации, является по Конституции РФ закрытым (ст. 72). Перечень предметов ведения Российской Федерации и совместного

[6] Государственный совет. URL: http://www.kremlin.ru/structure/state-council (дата обращения: 01.02.2017)

Проект Российского научного фонда № 15-18-00034 «Обеспечение баланса в межнациональных отношениях: региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств»

ведения, как правило, воспроизводится в конституциях и уставах субъектов РФ. *Предметы ведения субъектов* РФ в федеральной Конституции четко не определяются, Конституция РФ закрепляет лишь отдельные сферы правового регулирования субъектов РФ: установление системы органов государственной власти (ч. 2 ст. 11,ч. 1 ст. 77), принятие конституций, уставов (ч. 1, 2 ст. 66), установление государственных языков республик (ч. 2 ст. 68) и др. Поэтому по остаточному принципу сюда относятся все те вопросы, которые не вошли в первые две сферы (ст. 73 Конституции РФ), а это значит, что сфера правового регулирования субъектов РФ достаточно широка.

Порядок и условия внесения в Конституцию РФ *поправок* и ее пересмотра определяются в гл. 9 Конституции. Так, поправки к гл. 3-8 Конституции РФ в соответствии с ее ст. 136 принимаются в порядке, предусмотренном для федерального конституционного закона (ст. 108), и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов Федерации.

Присутствие представителей центральной власти в регионе. Функционирующие на территории субъекта РФ территориальные органы федеральных органов государственной власти (исполнительных, судебных) в систему органов государственной власти субъекта РФ не входят. Территориальные органы способствуют государственному регулированию социально-экономического и административно-политического развития субъектов Федерации, участвуют в совместной работе с органами исполнительной власти субъектов по разработке и реализации программ углубления экономических реформ по вопросам, касающимся сфер их деятельности; информируют федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации о своей работе. Сейчас свои территориальные органы, действующие в пределах соответствующих субъектов (субъекта) Федерации, имеет ряд федеральных органов исполнительной власти (МЧС, МВД, МИД и т.д.). Как правило, они не имеют единообразного наименования: территориальные главные управления (управления), органы на местах, управления и подразделения на местах, региональные и местные подразделения, региональные инспекции, центры и т.п.

В рамках реформы по созданию федеральных округов в 2000 г. был создан институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, который является структурой, координирующей деятельность федеральных органов исполнительной власти в территориях. На территории субъектов РФ действует институт Главного федерального инспектора.

Система органов власти на региональном уровне. 1991 году введены должности глав администраций краев, областей, автономных округов, мэров Москвы и Ленинграда (Санкт-Петербурга), в некоторых республиках — должности Президента, часть из которых назначались Президентом России, другие избирались населением. В 1995 году был принят закон, согласно которому все главы субъектов Российской Федерации должны были избираться населением, а в 1996 году Конституционный суд указал, что глава субъекта Российской Федерации не может назначаться законодательным органом. В течение 1995—2004 проводились выборы высших должностных

Проект Российского научного фонда № 15-18-00034 «Обеспечение баланса в межнациональных отношениях: региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств»

лиц субъектов Российской Федерации. В 2004 году по инициативе Президента России В. В. Путина избрание высших должностных лиц было изменено на назначение законодательными органами по представлению Президента России. В ноябре 2010 года Госдума приняла в первом чтении поправки, исключающие для глав субъектов РФ возможность именоваться президентами. В 2012 г. был принят федеральный закон, предусматривающий возвращение прямых выборов глав регионов. 2 апреля 2013 года в закон были внесены поправки, дающие субъектам федерации право заменить всенародные выборы своих глав голосованием в парламенте по нескольким кандидатурам.

В настоящее время высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается гражданами на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, либо же депутатами законодательного (представительного) органа субъекта РФ по предложению Президента РФ. Порядок выборов (или же избрания депутатами) устанавливается конституцией (уставом) и законами субъекта РФ в соответствии с федеральным законодательством.

Система органов государственной власти на уровне субъектов РФ унифицирована и в общем плане включает:

1) законодательный (представительный) орган государственной власти;
2) высшее должностное лицо субъекта РФ (глава региона);
3) высший исполнительный орган государственной власти;
4) иные органы государственной власти.

На сегодняшний день, выделяются следующие модели организации систем исполнительной власти, в зависимости от наличия и правового положения высшего должностного лица и статуса высшего исполнительного органа[7]:

1. Система исполнительной власти, в которой учреждена должность высшего должностного лица, на основе единоначалия руководящего высшим исполнительным органом государственной власти.

2. Система исполнительной власти, в которой высшее должностное лицо возглавляет коллегиальный высший исполнительный орган, при этом конституцией или уставом предусматривается должность руководителя высшего исполнительного органа государственной власти (председателя правительства), которую замещает иное лицо.

3. Система исполнительной власти, при которой высшее должностное лицо возглавляет и руководит коллегиальным высшим исполнительным органом, являясь по должности председателем правительства (кабинета министров, коллегии, совета).

Избирательная и партийная системы.

Выборы Президента РФ осуществляются по мажоритарной системе. Проводятся они по единому федеральному избирательному округу, включающему в себя всю территорию Российской Федерации.

[7] Мазуров В. Ю., Ососкова Ю. А. К вопросу о моделях организации исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Некоторые особенности организации исполнительной власти в Красноярском крае // Вестник Красноярского государственного аграрного университета, Выпуск № 2. 2009.

Проект Российского научного фонда № 15-18-00034 «Обеспечение баланса в межнациональных отношениях: региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств»

Выборы в *Государственную Думу* проводятся по смешанной системе. Из 450 депутатских мандатов Государственной Думы половина распределяются между списками политических партий, получивших по результатам голосования избирателей более 5 % голосов. Вторая половина депутатов избирается в одномандатных округах. По этой схеме проходили выборы в Государственную Думу I—IV и VII созывов. На выборах ГД V и VI созывов проходной барьер составлял 7 %, действовала пропорциональная система. В ГД регионы могут быть представлены не только через одномандатные округа (см. табл.2).

Таблица 2. Распределение одномандатных избирательных округов между республиками, автономными округами и автономной областью РФ для проведения выборов депутатов Государственной думы РФ VII созыва

№ п/п	Наименование республики	Количество одномандатных избирательных округов
1	Республика Адыгея (Адыгея)	1
2	Республика Алтай	1
3	Республика Башкортостан	6
4	Республика Бурятия	1
5	Республика Дагестан	3
6	Республика Ингушетия	1
7	Кабардино-Балкарская Республика	1
8	Республика Калмыкия	1
9	Карачаево-Черкесская Республика	1
10	Республика Карелия	1
11	Республика Коми	1
12	Республика Крым	3
13	Республика Марий Эл	1
14	Республика Мордовия	1
15	Республика Саха (Якутия)	1
16	Республика Северная Осетия — Алания	1
17	Республика Татарстан (Татарстан)	6
18	Республика Тыва	1
19	Удмуртская Республика	2
20	Республика Хакасия	1
21	Чеченская Республика	1
22	Чувашская Республика — Чувашия	2
23	Еврейская автономная область	1
24	Ненецкий автономный округ	1
25	Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	2
26	Чукотский автономный округ	1
27	Ямало-Ненецкий автономный округ	1

Источник: Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (с изменениями на 9 марта 2016 года). URL: http://docs.cntd.ru/document/420313105 (дата обращения: 26.01.2017).

Выборы по пропорциональной системе проводятся в рамках одного федерального округа, *партии делят списки на территориальные группы*, в этом смысле можно говорить о том, что отдельные регионы представлены в ГД даже в той части депута-

Проект Российского научного фонда № 15-18-00034 «Обеспечение баланса в межнациональных отношениях: региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств»

тов, которые избираются по партийным спискам. Согласно закону "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", федеральный список, выдвинутый любой политической партией, может состоять из 2 частей – общефедеральной и региональной частей федерального списка. В законе имеется оговорка, что общефедеральная часть в списке кандидатов, выдвинутых политической партией, может и вообще отсутствовать. Федеральный список кандидатов должен быть разбит на региональные группы кандидатов, где каждый субъект Российской Федерации, группа субъектов Российской Федерации или часть субъекта Федерации образуют определенную территорию, которой может соответствовать одна из региональных групп федерального списка кандидатов. Такая модель выбрана, чтобы избиратели в регионах могли голосовать не просто за какую-то политическую партию, но и за определенных кандидатов, выдвинутых этой политической партией именно на данной территории. Если соответствующая региональная группа, та или иная партия получает больше голосов, именно кандидаты этой группы в первую очередь и получат мандаты депутатов региональных групп. В федеральном списке кандидатов должно быть не менее 200 и не более 400 кандидатов, региональных групп кандидатов должно быть не менее 35. В общефедеральную часть федерального списка кандидатов может быть включено не более десяти кандидатов. Региональная часть федерального списка кандидатов должна охватывать всю территорию Российской Федерации[8].

Избирательная система на *выборах в региональные парламенты*. Согласно ст. 35 п. 16 данного Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», принятого в 2002 г.: не менее половины депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Федерации либо в одной из его палат распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями и блоками, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться необходимый для допуска к такому распределению депутатских мандатов минимальный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов, который не может быть более 7 процентов от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании. При этом минимальный процент голосов избирателей должен устанавливаться с таким расчетом, чтобы к распределению депутатских мандатов было допущено не менее двух списков кандидатов, получивших в совокупности более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

По состоянию на начало 2017 года в РФ официально зарегистрировано 77 политических партий[9]. После создания партии «Единая Россия» и выборов в Государственную Думу в 2003 г. фактически сложилась партийная система *с доминирующей*

---

[8] Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. N 20-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации". URL: https://rg.ru/2014/02/26/gosduma-dok.html (дата обращения: 26.01.2017).

[9] Список зарегистрированных политических партий. Официальный сайт Министерства юстиции РФ. URL: http://minjust.ru/nko/gosreg/partii/spisok (дата обращения: 26.01.2017).

Проект Российского научного фонда № 15-18-00034 «Обеспечение баланса в межнациональных отношениях: региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств»

партией, при которой только одна партия обладает реальной политической властью (табл. 3.).

Таблица 2. Распределение мест Государственную думу РФ VII созыва (общие итоги)

Партия	**Получено мест в Думе**
«Единая Россия»	343
КПРФ	42
ЛДПР	39
«Справедливая Россия»	23
«Родина»	1
«Гражданская платформа»	1
Самовыдвижение	1

Источник: Итоги выборов. URL: http://www.vybory.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&root=1&tvd=100100067795854&vrn=100100067795849&region=0&global=1&sub_region=0&prver=0&pronetvd=0&vibid=100100067795854&type=233 (дата обращения: 26.01.2017).

Стоит отметить, что ещё в 2011 году в России числилось всего 7 партий (как результат принятия ФЗ «О Политических партий» в 2011 г.), нормы законодательства в 2012 г. в области регистрации политических партий были резко демократизированы. Так, например, в 80 раз (с 40 000 до 500) сократилось количество граждан, которых партии необходимо иметь в своём составе. Закон «О политических партиях» (ст. 3, п. 2) определяет, что политическая партия должна иметь региональные отделения не менее чем в половине субъектов Российской Федерации (как минимум в сорока трёх), иметь не менее 500 членов и её руководящие и иные органы должны находиться на территории Российской Федерации.

Статья 9 ФЗ «О политических партиях» вводит ограничения на создание и деятельность политических партий: «Не допускается создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности. Под признаками профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности в настоящем Федеральном законе понимается указание в уставе и программе политической партии целей защиты профессиональных, расовых, национальных или религиозных интересов, а также отражение указанных целей в наименовании политической партии»[10]. Таким образом, согласно данному закону, в России *не допускается создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности. Создание региональных партий не возможно по причине требований к регистрации.*

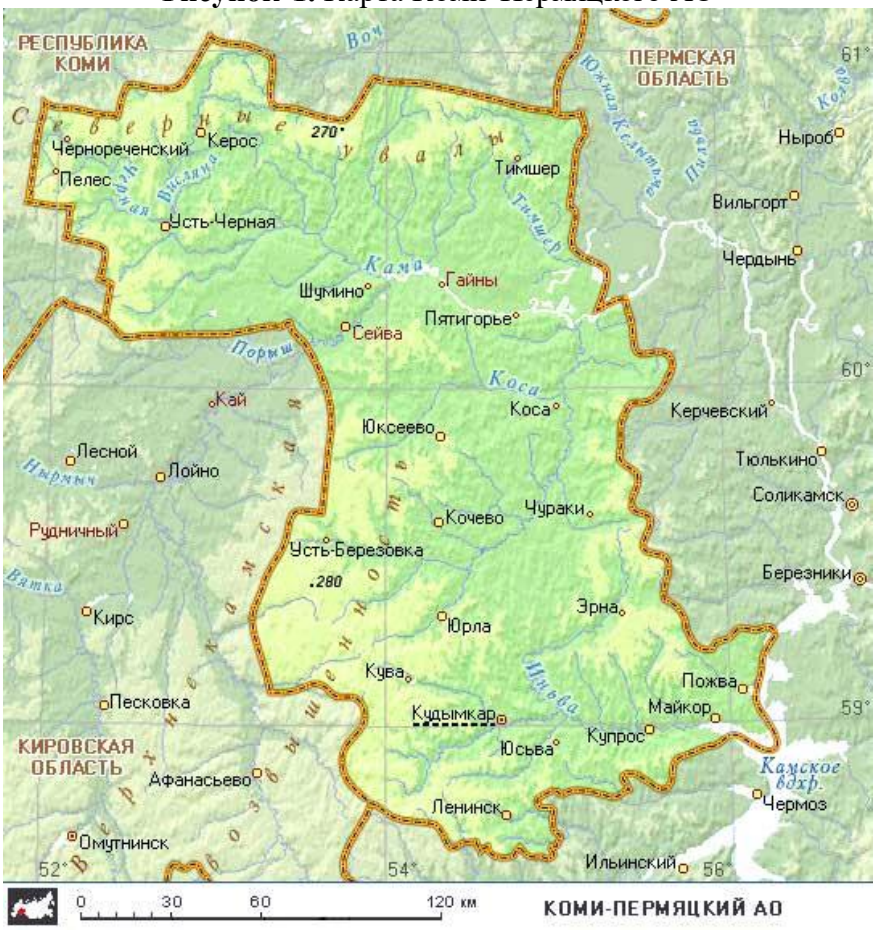
[10] О политических партиях (с изменениями на 19 декабря 2016 года). URL: http://docs.cntd.ru/document/901792270 (дата обращения: 26.01.2017).

Проект Российского научного фонда № 15-18-00034 «Обеспечение баланса в межнациональных отношениях: региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств»

2. История возникновения и развития этнической региональной автономии.

Краткая история ЭРА с момента возникновения до современности. Коми-Пермяцкий автономный округ – до 1 декабря 2005 года — субъект Российской Федерации. Административный центр округа — город Кудымкар. Коми-Пермяцкий автономный округ был образован в феврале 1925 в составе Уральской области[11]. 17 января 1934 года при разделении Уральской области он вошёл в состав Свердловской области. 3 октября 1938 года с выделением из Свердловской области Пермской области КПНО вошёл в состав последней. С октября 1977 — Коми-Пермяцкий автономный округ. В 1992 году Коми-Пермяцкий АО стал самостоятельным субъектом федерации, но формально продолжал находиться в составе Пермской области, находясь с ней в договорных отношениях.

Рисунок 1. Карта Коми-Пермяцкого АО



Источник: Карта Коми-Пермяцкого автономного округа. URL: http://planetolog.ru/map-rus-oblast-zoom.php?oblast=KOP&type=1 (дата обращения: 17.08.2017)

[11] Образование Коми-Пермяцкого округа / Коми.Округ.рф. URL: http://xn--c1ajfbilcr1a.xn--p1ai/komi-permyatskiy-okrug (дата обращения: 11.10.2017); Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ: Хотели как лучше // Звезда, 27.11.2015. URL: http://zvzda.ru/articles/fbd458ab65a4 (дата обращения: 11.10.2017)

Проект Российского научного фонда № 15-18-00034 «Обеспечение баланса в межнациональных отношениях: региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств»

Публично-правовой статус. С точки зрения публично-правового статуса, Коми-Пермяцкий АО был субъектом РФ, но специфика состояла в том, что одновременно он входил в состав другого субъекта (Пермская область). У округа не было kin-state.

Ликвидация округа. В 2003 году состоялся референдум, на котором жители Пермской области и Коми-Пермяцкого АО поддержали объединение в единый субъект федерации. С 1 декабря 2005 Коми-Пермяцкий автономный округ объединён с Пермской областью, образовав при слиянии Пермский край с административным центром в городе Перми и утратив статус субъекта Российской Федерации.

Таблица. Основные характеристики политических проектов укрупнения субъектов РФ

Укрупняющиеся субъекты РФ	Наименование нового субъекта РФ	Дата референдума	Дата принятия ФКЗ	Дата образования нового субъекта РФ
Пермская область Коми-Пермяцкий автономный округ	Пермский край	7 декабря 2003	25 марта 2004	1 декабря 2005
Красноярский край Таймырский автономный округ Эвенкийский автономный округ	Красноярский край	17 апреля 2005	14 октября 2005	1 января 2007
Камчатская область Корякский автономный округ	Камчатский край	23 октября 2005	12 июля 2006	1 июля 2007
Иркутская область Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	Иркутская область	16 апреля 2006	30 декабря 2006	1 января 2008
Читинская область Агинский Бурятский автономный округ	Забайкальский край	11 марта 2007	21 июля 2007	1 марта 2008

Источник: Панов П.В. «Объединение» vs «присоединение»: сравнительный анализ первых случаев укрупнения субъектов Российской Федерации // Россия и современный мир. - 2008. - №1. - С. 125-144.

После ликвидации КПАО согласно Закону «Об административно-территориальном устройстве Пермского края», 6 муниципальных районов составляют административно-территориальную единицу с особым статусом Коми-Пермяцкий округ с центром в городе Кудымкар[12]. Административные районы Коми-Пермяцкого округа: Гайнский, Косинский, Кочевский, Кудымкарский, Юрлинский, Юсьвинский.

[12] Закон «Об административно-территориальном устройстве Пермского края». URL: http://docs.cntd.ru/document/910018077 (дата обращения: 11.10.2017)

Проект Российского научного фонда № 15-18-00034 «Обеспечение баланса в межнациональных отношениях: региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств»

Рисунок 2. Административное деление территории бывшего КПАО

Источник: URL: https://maps.google.ru

Проект Российского научного фонда № 15-18-00034 «Обеспечение баланса в межнациональных отношениях: региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств»

3. Общие характеристики ЭРА

Социально-экономические характеристики ЭРА

Таблица 4. Общие характеристики Коми-Пермяцкого округа в сопоставлении с Пермской областью

	Площадь территории (тыс. кв. км)	**Население (тыс. чел) (по данным переписи 2002 г.)**	**ВРП (млн руб., 2003 г.)**
Пермская область	127,7	2683,3	226060,0
Коми-Пермяцкий автономный округ	32,9	136,1	3099,6

Источник: Панов П.В. «Объединение» vs «присоединение»: сравнительный анализ первых случаев укрупнения субъектов Российской Федерации // Россия и современный мир. - 2008. - №1. - С. 125-144.

Этнический состав населения ЭРА. Титульная группа – коми-пермяки - один из финно-угорских народов. Родной язык - коми-пермяцкий, относящийся к финно-угорской языковой семье. Число говорящих на языке - 63 106 (2010)[13]. Большая часть коми-пермяков исповедуют православное христианство[14].

По переписи 2002 г. численность населения округа составляла 136076 чел., в том числе коми-пермяки – 80327 чел., русские – 51946 чел.[15] (см. табл.5)

Таблица 5. Национальный состав Коми-Пермяцкого автономного округа (2002)

Коми-Пермяцкий автономный округ	**136076**
Абхазы	1
Аварцы	5
Азербайджанцы	95
Алтайцы	1
Арабы	1
Армяне	46
Башкиры	50
Белорусы	672
Болгары	15
Буряты	1
Венгры	1
Вьетнамцы	3
Гагаузы	5
Греки	5
Грузины	28
Евреи	4
Ингуши	5
Испанцы	1
Кабардинцы	7

[13] Перепись 2010 http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/per-itog/tab6.xls (дата обращения: 11.10.2017)

[14] Коми-пермяки, народ земли, «лежащей за горизонтом» http://finugor.ru/komi-permyaki (дата обращения: 11.10.2017)

[15] Всероссийская перепись населения 2002 года. URL: http://www.perepis2002.ru/index.html?id=17 (дата обращения: 02.02.2017)

Проект Российского научного фонда № 15-18-00034 «Обеспечение баланса в межнациональных отношениях: региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств»

Казахи	17
Калмыки	1
Карелы	5
Киргизы	1
Коми	33
Коми-пермяки	80327
Корейцы	10
Кумыки	5
Латыши	3
Лезгины	1
Литовцы	53
Марийцы	43
Лугово-восточные марийцы	6
Молдаване	100
Мордва	32
Немцы	263
Ненцы	3
Осетины	15
Поляки	48
Румыны	2
Русские	51946
Казаки	1
Табасараны	7
Таджики	19
Татары	1100
Татары крымские	12
Турки	3
Туркмены	3
Удмурты	199
Узбеки	31
Украинцы	706
Ульчи	1
Финны	11
Ханты	1
Чеченцы	15
Чуваши	91
Шорцы	1
Эстонцы	2
Якуты	3
Лица других национальностей (не перечисленных выше)	3
Лица, не указавшие национальность в переписном листе	14

Источник: Всероссийская перепись населения 2002 года. URL: http://www.perepis2002.ru/index.html?id=17 (дата обращения: 02.02.2017)

Соотношение титульной и доминирующей в стране группы существенно различается по районам КПАО (см. табл. 6).

Таблица 6. Национальный состав Коми-Пермяцкого округа (2010)

	всего	Коми-пермяки	Русские
Пермский край	2515738	81084	2191423

Проект Российского научного фонда № 15-18-00034 «Обеспечение баланса в межнациональных отношениях: региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств»

Коми-Пермяцкий округ	115167	63010	49628
Кудымкарский городской округ – г. Кудымкар	28330	15015	12790
Гайнский	13718	4044	8645
Косинский	7214	4710	2348
Кочевский	11115	8298	2661
Кудымкарский	25761	20732	4867
Юрлинский	9597	246	9234
Юсьвинский	19432	9965	9083

Источник: Всероссийская перепись 2010. Население по национальности и владению русским языком. URL: http://permstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/permstat/ru/census_and_researching/census/national_census_2010/score_2010/ (дата обращения: 11.10.2017)

Диаспоры за пределами округа. По данным на 2010 г. общая численность коми-пермяков в России составила человек 94 456 (0,07 %). В других странах: Украина - 1 165 (перепись 2001) (см. табл. 7)[16]

Таблица 7. Численность коми-пермяков

	2002	2010
Россия	125 235	94 456
Пермский край:	103505[17]	81 084
Коми-Пермяцкий автономный округ	80 327	
Тюменская область	3397	2 621
Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	2704	2 134
Свердловская область	1897	1 328
Ростовская область	1811	1 113
Республика Коми	1118	659
Краснодарский край	1095	652

Источник: Всероссийская перепись населения 2002 года. URL: http://www.perepis2002.ru/index.html?id=17 (дата обращения: 02.02.2017); Официальный сайт Всероссийской переписи населения 2010 года. Информационные материалы об окончательных итогах Всероссийской переписи населения 2010 года Росстат. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/perepis_itogi1612.htm (дата обращения: 11.10.2017)

Политико-институциональный дизайн ЭРА. Согласно ст. 6 Устава Коми-Пермяцкого автономного округа, государственная власть в Коми-Пермяцком автономном округе осуществлялась на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Законодательная власть Коми-Пермяцкого автономного округа осуществлялась Законодательным Собранием Коми-Пермяцкого автономного округа, исполнительная власть Коми-Пермяцкого автономного округа - администрацией Коми-Пермяцкого автономного округа, возглавляемой главой администрации Коми-

[16] Всеукраїнський перепис населення 2001. Русская версия. Результаты. Национальность и родной язык. URL: http://2001.ukrcensus.gov.ua/rus/results/nationality_population/ (дата обращения: 11.10.2017)

[17] Пермская область

Проект Российского научного фонда № 15-18-00034 «Обеспечение баланса в межнациональных отношениях: региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств»

Пермяцкого автономного округа. Глава администрации Коми-Пермяцкого автономного округа руководил деятельностью администрации на принципах единоначалия и личной ответственности[18].

Законодательная власть. Законодательное Собрание Коми-Пермяцкого автономного округа являлось постоянно действующим представительным и законодательным органом государственной власти Коми-Пермяцкого автономного округа. Согласно статье 35, ЗС Коми-Пермяцкого автономного округа состояло из 15 депутатов. Депутаты Законодательного Собрания Коми-Пермяцкого автономного округа избирались гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Коми-Пермяцкого автономного округа и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом.

Законодательное Собрание Коми-Пермяцкого автономного округа (Статья 33):

1) принимало Устав Коми-Пермяцкого автономного округа и вносит в него изменения и дополнения, законы и иные нормативные правовые акты, заявления и обращения;

2) давало официальное толкование Устава Коми-Пермяцкого автономного округа, законов, иных нормативных правовых актов, принимаемых Законодательным Собранием Коми-Пермяцкого автономного округа;

3) назначало окружной референдум Коми-Пермяцкого автономного округа, выборы депутатов Законодательного Собрания Коми-Пермяцкого автономного округа и главы администрации Коми-Пермяцкого автономного округа;

4) признавало полномочия депутатов Законодательного Собрания Коми-Пермяцкого автономного округа, а также досрочно их прекращало и далее по Уставу.

Администрация Коми-Пермяцкого автономного округа - исполнительный орган государственной власти Коми-Пермяцкого автономного округа (Статья 53):

1) осуществляла управление экономическим и социальным, культурным развитием округа, создавало условия для свободного предпринимательства на основе сочетания всех форм собственности, демонополизации производства, реализации механизмов рыночной экономики;

2) в соответствии с федеральным законодательством решало вопросы финансовой и кредитной политики на территории округа;

3) организовывало разработку и исполнение окружного бюджета, а также планов и программ экономического и социального развития округа, важнейших федеральных и межрегиональных программ;

4) обеспечивало проведение на территории округа единой политики по вопросам культуры, здравоохранения образования, социальной защиты населения и поддержки социально незащищенных групп населения с учетом их реальных материальных и финансовых возможностей;

[18] Устав Коми-Пермяцкого автономного округа (с изменениями на 1 августа 2002 года) (утратил силу с 15 мая 2007 года). URL: http://docs.cntd.ru/document/804916145 (дата обращения: 11.10.2017)

Проект Российского научного фонда № 15-18-00034 «Обеспечение баланса в межнациональных отношениях: региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств»

5) принимало меры по рациональному использованию природных ресурсов, охране окружающей природной среды обеспечению экологической безопасности населения и далее по Уставу.

Статья 54 определяла, что Глава администрации Коми-Пермяцкого автономного округа избирался населением округа сроком на 5 лет путем всеобщих, равных прямых выборов при тайном голосовании. Одно и то же лицо не могло быть избрано главой администрации Коми-Пермяцкого автономного округа более двух сроков подряд. Глава администрации Коми-Пермяцкого автономного округа (ст.55):

1) назначал представителя в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от Администрации Коми-Пермяцкого автономного округа

2) был вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий Законодательного Собрания округа в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации и Коми-Пермяцкого автономного округа

3) представлял на утверждение Законодательного Собрания Коми-Пермяцкого автономного округа проекты программ социально-экономического развития округа окружного бюджета и отчеты об их исполнении, структуру и схему управления округом;

4) подписывал постановления и распоряжения администрации Коми-Пермяцкого автономного округа;

5) назначал и освобождал в соответствии с законодательством, уставами, положениями предприятий, учреждений и организаций руководителей предприятий, учреждений и организаций, находящихся в собственности округа и далее по Уставу.

Главы администрации Коми-Пермяцкого автономного округа:

14 декабря 1991 - декабрь 2000 - Полуянов Николай Андреевич.

26 декабря 2000 — 1 декабря 2005 - Савельев Геннадий Петрович. Коми-пермяк[19].

Политический процесс в ЭРА. Поскольку этнические партии в РФ отсутствуют, специфика регионального политического процесса проявляется в особенностях голосования за общероссийские партии.

В целом, уровень голосования за «Единую Россию» на территории КПАО был выше, чем по России в целом. Так, в 2003 за ЕР в округе проголосовало 46,3% (по стране в целом - 37,57%)[20].

[19] Савельев Геннадий Петрович. URL: http://www.labyrinth.ru/content/card.asp?cardid=43792 (дата обращения: 11.10.2017)

[20] Данные ЦИК. URL: http://www.cikrf.ru/ (дата обращения: 11.10.2017)

Проект Российского научного фонда № 15-18-00034 «Обеспечение баланса в межнациональных отношениях: региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств»

4. Преференциальные политики и взаимоотношения по линии «центр – регион – титульная этническая группа»

Взаимоотношения по линии «ЭРА – национальное государство». До 2007 г. выборы в Государственную Думу в России проходили по смешанной системе: 225 депутатов избирались по одномандатным округам (еще 225 – в федеральном избирательном округе по партийным спискам по пропорциональной системе). На территории КПАО создавался один избирательный округ.

Кроме того, есть верхняя палата – Совет Федерации, в котором КПАО, как и другие субъекты РФ, имел два представителя.

Представительство титульных этнических групп на уровне федеральных органов власти нормативно никак не закреплено. Никаких квот по этому поводу нет. Однако на неформальной основе представители этнической группы могут включаться в партийные списки общенациональных партий.

Самостоятельность ЭРА. В России достаточно высокая степень централизации бюджетных средств, практически: до 80% средств поступает в федеральный бюджет. Концентрируя подавляющую часть доходов, федеральный центр затем перераспределяет их между регионами с помощью системы различных трансфертов (см. табл. 8).

Таблица 8. Доходы консолидированного бюджетаКоми-Пермяцкого АО в 2005, 2010-2015 (млн. руб.)

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Доходы-всего, в том числе:	2723,9	…	…	0	0	0	0
налог на прибыль организаций	53,4	…	…	0	0	0	0
налог на доходы физических лиц	224,6	…	…	0	0	0	0
налоги на имущество	49,2	…	…	0	0	0	0
безвозмездные поступления	2146,0	…	…	0	0	0	0

Источник: Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2005, 2010-2015 гг.

Таблица 8. Доходы консолидированного бюджета Пермского края в 2005, 2010-2015 (млн. руб.)[21]

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Доходы-всего, в том числе:	46977,9	96533,0	108394,5	116644,4	119770,2	121602,2	126934,2
налог на прибыль организаций	16106,9	25349,4	33992,6	35480,3	33058,0	28524,8	32358,7
налог на доходы физических лиц	11599,4	26275,0	28806,3	32463,3	36494,3	37852,1	38008,2

[21] 2005 г. - без учета данных по Коми-Пермяцкому автономному округу.

Проект Российского научного фонда № 15-18-00034 «Обеспечение баланса в межнациональных отношениях: региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств»

налоги на имущество	4481,5	12616,1	13355,6	14391,3	16193,2	16370,2	17744,7
безвозмездные поступления	3074,9	15634,0	13826,2	13596,2	12745,7	20040,4	20001,9

Источник: Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2005, 2010-2015 гг.

«Особые права» для титульных этнических групп, связанные с их этнической спецификой.

Язык. Государственным языком на территории Коми-Пермяцкого автономного округа являлся русский язык. Статья 14 Устава определяла, что в официальных сферах общения наряду с русским мог использоваться коми-пермяцкий язык. Порядок использования языков определялся федеральным и окружным законодательством.

Изучение коми-пермяцкого языка обеспечивалось за счет существования национальных школ, в которых он преподавался как предмет[22]. Из 257 образовательных учреждений на 2005-2006 г. Коми-Пермяцкого автономного округа к категории национальных относились 58 из 105 детских садов и 46 из 115 общеобразовательных учреждений. Число обучающихся в них в 2005/2006 учебном году составило 16 663 человека. Таким образом, изучением родного языка было охвачено 23,7 % от состава учащихся территории. При этом родной язык изучался в основном в начальном звене в школах, расположенных преимущественно в сельской местности, Школы районных центров по национальным программам почти не работали. Так, не было ни одной национальной школы в столице Коми-Пермяцкого автономного округа г. Кудымкаре. Для образовательной системы, в целом, было характерно снижение числа обучающихся в национальных школах. Так, в 2003 году в национальных школах обучалось 20 904[23].

[22] Интервью с экспертом

[23] Черных А.В. Современное состояние национального образования в Пермском крае // Этническая культура и современная школа: материалы областной научно-практической конференции (12-13 апреля 20015 г., с. Барда). Вып. 3. - Пермь: Изд-во ПОНИЦАА, 2007. С. 14-17