

УДК 930 (470+571)

УКРУПНЕННЯ РЕГІОНІВ РФ: ОГЛЯД РОСІЙСЬКОЇ ІСТОРІОГРАФІЇ

Шатров В. В. (Ужгород)

У цій статті здійснена спроба проаналізувати і систематизувати праці російських науковців присвячені проблемі укрупнення регіонів РФ. Нами було опрацьовано науковий доробок як прихильників так і противників адміністративно-територіальної перебудови Росії, а також тих дослідників, хто намагався зайняти нейтральну позицію. В ході дослідження ми виділили характерні риси російської історіографії цієї проблеми в цілому.

Ключові слова: укрупнення, історіографія, Російська Федерація, суб'єкт федерації, регіон.

Друга половина ХХ століття стала періодом кризи і розпаду федерацій, створених за національним і національно-територіальним принципами. А для Російської Федерації ця проблема стала особливо актуальною у зв'язку з наростанням загрози її подальшого існування внаслідок розпаду СРСР. Однією із спроб подолати цю небезпеку було укрупнення суб'єктів Російської Федерації у 2003-2010 рр., в результаті чого було створено три нових суб'єкти і ще два регіони поглинули свої автономні округи. В принципі, проблема реформування адміністративно-територіального управління є актуальною для будь-якої держави, яка прагне зберегти свою територіальну цілісність. Назрілою вона є і в Україні. Неодноразово піднімалося питання про федералізацію нашої держави і про об'єднання сусідніх областей.

Саме тому ми вирішили зробити огляд російської історіографії проблеми укрупнення регіонів РФ.

У своєму дослідженні ми скористалися працями російських дослідників Є. Алаєва [1], С.С. Артболецького [2], А. Багіна [21], В.В. Бессонової [3], Л. Болтенкової [4], Е. Бухвальда [5],

О.І. Вендіна [2], М. Глигич-Золотаревої [6], Є.Ш. Гонтмахера [2], В. Дадалка [21], М. Діанова [7], Н.В. Зубаревич [8; 9], В. Іванова [10], Н. Ісаєвої [11], Д. Колмогорова [12], І.Г. Косікова [13], А.В. Кинєва [14], Є. Потєхіної [15], Л.О. Савінова [19], В. Селиверстова [20], В. Селчагова [21], В.Р. Філіпова [22], в яких висвітлюються різні аспекти політики укрупнення суб'єктів.

Переважає більшість російських істориків позитивно відноситься до ідеї і політики укрупнення російських регіонів. Наприклад, на думку російського науковця Аласва, наявність 89 суб'єктів федерації порушує закон межі кратності. Згідно з цим законом в складній системі на одну підсистему не може припадати занадто багато інших підсистем, які управляються нею. В іншому випадку – центр «захлинається» від надлишку інформації і не може прийняти адекватного рішення. В соціально-економічних підсистемах, таких як «держава», «регіон», оптимальне співвідношення між центром і провінціями, на думку автора, становить від 1:20 до 1:25. Основний доказ цього – емпіричний. У світі нараховується 20 федеративних держав. В них середнє співвідношення центр–суб'єкти становить 1:22

[1, с. 170-171]. На нашу ж думку, з цими твердженнями важко погодитись, адже з 20 держав з федеративним устроєм Росія є найбільшою за територією, тому наявність 89 суб'єктів є виправданою.

В працях Мілени Глигич-Золотаревої розглянуто причини і можливі варіанти об'єднання суб'єктів Російської Федерації. На її думку, найбільш оптимальним варіантом було б використання з цією метою вже існуючих асоціацій економічної взаємодопомоги, які виявилися досить ефективними при вирішенні спільних економічних, соціальних і навіть політичних проблем регіонів [6, с. 104].

До апологетів ідей укрупнення можна також віднести і Філіпова. Він є прихильником переходу від національно-територіальної до територіальної моделі федерації, що, на його думку, захистить Росію від нових спалахів сепаратизму в регіонах. До позитивів його праці слід віднести інформацію про зародження ідей укрупнення в російській політичній думці 1990-х років та причини їх виникнення [22].

Більшої уваги, на нашу думку, заслуговують праці противників об'єднання суб'єктів Російської Федерації. Одним із зачинателів цієї течії в історичній науці Росії став Бухвальд [5, с.135-152]. Цей автор стверджував, що останні реформи адміністративно-територіального управління РФ свідчать про відсутність стратегічного бачення майбутнього російського федералізму. Як наслідок, на його думку, ідея укрупнення регіонів перетворилась на поле для політичної міфотворчості [5, с. 142]. Бухвальд виділяє п'ять міфів, пов'язаних з процесом укрупнення.

Міф перший полягає, на його думку, в тому, що регіонів в Росії «занадто багато». Чітких економічних розрахунків і аргументів щодо цього немає. Отже, як вважає Бухвальд, проголошується скорочення заради скорочення [5, с. 142-143].

Другий міф – укрупнення відповідає стратегічним інтересам федерального центру як гаранта національної цілісності і безпеки країни. На думку Бухвальда, будь-якому федеральному органу управління легше керувати великою кількістю економічно і політично слабких регіонів, ніж, скажімо, 15-20 суб'єктами федерації, кожен з яких економічно тягнув би на середню європейську країну [5, с. 144-145].

Третій міф полягає в тому, що укрупнення регіонів здатне створити економічно самодостатні суб'єкти РФ [5, с. 146]. Однак, задачі економічної самодостатності суб'єктів федерації, на думку автора, вирішуються не заходами механічного об'єднання регіонів, а успіхами в справі економічного підйому [5, с. 147]. При оцінці наслідків подібних інтеграційних процесів автор відзначає, що в межах навіть економічно силь-

них, самодостатніх регіонів є слаборозвинені території, котрі при об'єднанні можуть виявитися конкурентами за ресурси з інтегрованими територіями [5, с. 147-148].

Четвертий міф – це, на думку автора, певна апіорна переконаність в тому, що такі об'єднувачі процеси здатні суттєво підвищити ефективність управління соціально-економічним розвитком на всіх рівнях, а також знизити витрати на нього. Звичайно, в результаті укрупнення з технічної (але не з політичної) точки зору процедури управління на федерально-регіональному рівні взаємодій суттєво спростяться. Однак, як справедливо відзначає Бухвальд, цей процес буде супроводжуватися наростанням аналогічних проблем і відповідних витрат на субрегіональному рівні [5, с. 149-150].

Нарешті, п'ятий міф – уявлення про те, що об'єднувачі процеси серед регіонів Росії можуть певним чином прискоритись із-за появи процедури «банкротства» регіонів (мається на увазі форма відносин, яка регулюється ст. 26.9. 95-го ФЗ «Тимчасове здійснення федеральними органами державної влади суб'єкта Російської Федерації»). Це, зокрема, форма так званої «тимчасової фінансової адміністрації», яка вводиться в суб'єкті Російської Федерації на термін до одного року за клопотанням уряду РФ і рішенням Вищого Арбітражного суду [5, с. 150]. Але це, як правильно вважає автор, не прямий шлях до укрупнення регіонів, а варіант фінансово-економічної санації суб'єкта федерації на його власній основі, а не шляхом його підключення до ресурсів іншого регіону – заможного сусіда [5, с.151].

Отже, слід відзначити, що автор досить вдало змалював п'ять основних міфів, пов'язаних з процесом укрупнення. Однак, в своєму аналізі він зосередився на соціально-економічних і політичних аспектах цього явища, а етнічну сторону цієї проблеми залишив поза увагою.

Не оминули ми увагою працю «Проблеми законодавчого забезпечення укрупнення суб'єктів Російської Федерації (на прикладі об'єднання Пермської області і Комі-Перм'яцького автономного округу)» під редакцією Першина, Глигич-Золотаревої і Малінкіна [16, с. 84-85]. В ній аналізуються правові проблеми створення Пермського краю. Існування складених (до складу яких входило автономні округи) суб'єктів і асиметрія федерації тут визнаються негативними явищами. Політика ж укрупнення, на думку авторів, мала подолати ці негативи.

Ми також проаналізували погляди Селиверстова [20, с. 23-39]. Основна причина політики укрупнення, на його думку, пов'язана з проблемами в сфері міжбюджетних та рентних відносин, прав на володіння і використання природ-

дних ресурсів [20, с. 33-34]. Він наголошує, що подібні реформи формально можуть згладити надмірну міжрегіональну диференціацію, оскільки депресивні і відсталі автономні округи будуть входити до складу більш благополучних регіонів. Однак, як цілком слушно відзначає автор, при цьому проблема переходить в іншу площину, коли відповідальність за підтримку таких територій буде в основному перенесена з федерального рівня на рівень відповідного суб'єкта федерації (наприклад – Пермської області) [20, с.35].

Нами також було проаналізовано праці Н.Зубаревич, в яких вона розглядає укрупнення суб'єктів РФ як політичну доцільність, а не соціально-економічну необхідність [9, с. 71-74]. Вона, як і більшість російських дослідників, не стала торкатися зрозумілого підтексту, пов'язаного з ліквідацією або розмиванням національних суб'єктів РФ, і обмежилась соціально-економічною проблематикою [9, с. 72].

На думку Зубаревич, будь-яка просторова система розвитку поляризована, і класична центр-периферійна теорія працює на російському просторі як годинник: центри стягують ресурси, створюють інновації і тільки потім транслюють їх на периферію. При об'єднанні центри і далі будуть стягувати ресурси, але самих центрів стане менше, а їх інноваційний розвиток сповільниться [9, с. 72-73].

Ще одним дестабілізуючим фактором, на її думку, є проведення одразу декількох реформ. Реформа федеральних органів влади, як мінімум, на півроку перетворила процес управління в щось важко описуване. Додали до неї монетизацію пільг. Ця реформа за задумом правильна, але за логікою реалізації – цинічна (скинути найбільш витратні проблеми на регіони). Третя реформа – муніципальна. Це плюс 160 тисяч нових чиновників, робота яких фінансується бюджетом регіону, з якого і так все вилучено. І ось на все це федеральна влада вирішила накласти укрупнення. Зробила вона це, на думку Зубаревич, щоб приховати провали інших реформ, запустивши новий амбітний проект [9, с. 73-74]. Крім того, Зубаревич вважає, що збільшуючи суб'єкти, влада ламає регіональну ідентичність. А це важлива основа для розвитку громадянського суспільства [9, с. 74].

Досить детально проблему укрупнення було розглянуто в статті Сепчагова, Дадалка і Багіна [21, с. 5-36]. Скорочення кількості суб'єктів РФ за рахунок їх об'єднання, на думку вищезгаданих науковців, логічно було наступним етапом підвищення керованості численними суб'єктами Російської Федерації. Першим кроком вдосконалення моделі управління країною, як вони справедливо вважають, було створення федеральних округів [21, с. 6].

Автори відзначають, що федеральний Центр, розпочинаючи реформу адміністративно-територіального поділу Росії, зосередився на Сибіру, який до останнього часу виглядав в його очах мало не основним джерелом «привиду сепаратизму» (після Чечні і Татарстану) [21, с. 8]. На доказ цього автори стверджують, що саме в Сибіру почали створюватися нові економічні об'єднання регіонів – міжрегіональні асоціації (зокрема «Сибірська угода»). Це викликало підозру з боку федерального центру в тому, що «економічна спрямованість» є всього лише першим кроком в рамках поки віртуальної «Сибірської республіки» [21, с. 8-9]. Ми ж вважаємо, що це не аргумент, адже ці асоціації створювалися в усіх регіонах Росії, але вони чомусь не були запідозрені в сепаратизмі. На нашу думку, реформу розпочали там, де цьому найменше б чинили опір, а такими регіонами є відсталі в економічному плані автономні округи, більшість з яких знаходились на той час в Сибіру. А сепаратизму боялись не від асоціацій економічної взаємодопомоги, а з боку національно-територіальних автономій у формі автономних округів, особливо тих з них, де більшість населення становили корінні народи.

Слід відзначити, що автори намагалися об'єктивно оцінити процес укрупнення, який розпочався. Вони спробували проаналізувати фактори, які спонукають суб'єкти РФ до об'єднання. Вчені зайняли помірковану позицію, не будучи апологетами цієї політики. Однак їхні висновки не завжди обґрунтовані джерелами, що до певної міри знижує наукову цінність їх статті. Національний фактор тут також не враховано в повній мірі.

Наступною працею, яку ми залучили до свого огляду історіографії, стала стаття Л. Болтенкової [4, с. 139-150]. Автор вважає, що федеративний устрій Росії базується на трьох принципах: національно-територіальному (автономні округи і автономна область), адміністративно-територіальному (звичайні області і краї) і національно-державному (національні республіки). Ці принципи, на її думку, сформувалися історично і цілком виправдані [4, с. 139]. Лівову частку своєї статті вона присвячує об'єднанню регіонів. Автор статті вже в 1990-ті роки пропагувала думку про укрупнення суб'єктів федерації [4, с.147-148]. Аналіз слів і дій глави держави, а також федерального законодавства, на її думку, свідчить про рух в напрямку скорочення кількості принципів. На першому етапі – за рахунок національно-територіального [4, с. 148].

Ми також проаналізували статтю М. Діанова [7, с. 165-167]. В ній було розглянуто створення Пермського і Камчатського країв. Вони, на думку автора, проходили абсолютно по-різному [7, с. 165]. У випадку створення Пермського краю, на думку Діанова, все пройшло досить

успішно. Однак з'явилися проблеми, пов'язані з культурною самобутністю [7, с. 166]. Суттєвим недоліком цієї статті є занадто поверховий аналіз соціально-економічного розвитку об'єднаних регіонів. Однак позитивом є те, що автор згадує про проблеми, пов'язані з культурною самобутністю комі-перм'яків, які виникли після утворення Пермського краю.

Нами також була використана ще одна стаття Н. Зубаревич «Об'єднання автономних округів: переваги і ризики» [8, с. 151-164]. В ній стверджується, що прелюдією об'єднання регіонів є прийняття федерального закону (ФКЗ №131), який різко обмежив бюджетну самостійність автономних округів, що зробило цей процес майже неминучим [8, с. 151].

Спроба продати процес об'єднання призводить, на думку Зубаревич, до посилення адміністративного торгу між центром і «материнськими» регіонами. Наслідком стала «плата за об'єднання» – тимчасове зростання витрат федерального бюджету на ці цілі. Так, для Пермської області обіцяна допомога більш ніж у 5 разів перевищила обсяг федеральних перерахувань до бюджету автономного округу. Однак для об'єднаної Камчатки допомога не перевищила 2 млрд. руб. Що, як відзначає Зубаревич, не набагато більше федеральних перерахувань до бюджету КАО. Отже, з кожним наступним об'єднанням додатковий обсяг федерального фінансування, на думку Зубаревич, знижується, так як рутинізація процесу об'єднання зменшує «плату за лояльність» [8, с. 156-157].

Збільшення перерахувань з федерального бюджету, на думку Зубаревич, не здатне вирішити проблеми слабкої розвиненості округів, тим більше, що ці кошти виділяються на тимчасовій основі [8, с. 157]. Тож найбільш очевидним можна вважати іміджевий ефект об'єднання: з регіональної статистики зникли суб'єкти РФ з неблагополучними соціально-економічними показниками [8, с. 157].

Вибір автономних округів як об'єктів укрупнення, на думку Зубаревич, пов'язаний не тільки з малою чисельністю їх населення і відставанням економічного розвитку близько половини округів, а й з етнічним фактором, який є не менш значущий, ніж у республіках. У двох автономних округах титульне населення становить більшість, ще в п'яти – майже чверть. Крім того, його частка зростає у всіх округах, за винятком Комі-Перм'яцького, із-за більш високої народжуваності і міграційного відтоку росіян [8, с.162].

У 7 з 10 автономних округів проживають корінні малочисельні народи Півночі, їх частка в населенні за період між переписами населення 1989 і 2002 років зросла в 1,5-2 рази (за винятком тюменських). Світова практика демонструє розширення й інституціалізацію прав корінних на-

родів як соціально вразливої групи. На цьому тлі політика укрупнення, як цілком слушно вважає Зубаревич, виглядає анахронізмом – вона ліквідує існуючі інституційні форми закріплення територіальних прав цих народів, не забезпечивши альтернативи у вигляді законодавчо закріпленої культурної автономії і гарантій фінансової допомоги [8, с. 162].

Укрупнення автономних округів означає, на думку Зубаревич, навіть не повернення до статус-кво радянського періоду, а повну відмову від інституціалізації етнічного чинника, причому для найбільш вразливих етносів. Таке рішення виглядає вкрай суперечливим. Домінуючою тенденцією світового розвитку є регіоналізація і локалізація, тобто перенесення на рівень регіонів і муніципалітетів повноважень і ресурсів для їх реалізації. Децентралізація та укрупнення – процеси які суперечать один одному [8, с. 164].

Підбиваючи підсумки свого аналізу, Зубаревич вважає, що баланс гіпотетичних політичних «плюсів» і реальних соціально-економічних «мінусів» об'єднання автономних округів складається не на користь перших [8, с. 163]. У порівнянні з першою статтею заслугою авторки є більша увага національно-етнічному моменту політики укрупнення.

Ми також залучили до свого дослідження статтю Наталії Ісаєвої, в якій детально розглядаються проблеми і досягнення, пов'язані зі створенням Пермського краю [11, с. 170-175]. Ісаєва відзначала, що становище в економічній сфері стало однією з головних причин об'єднання. Не випадково напередодні об'єднання референдуму президент Росії видав Указ «Про заходи щодо соціально-економічного розвитку Комі-Перм'яцького автономного округу та Пермської області» (від 3 листопада 2003 р.) [11, с. 173]. В цілому авторка зосередилась на висвітленні тільки позитивної сторони цього об'єднання, а негативи залишила поза увагою. Це є серйозним недоліком цієї статті.

Причини і хід створення Пермського, Камчатського і Забайкальського країв досить детально описані в монографії В. Іванова. Праця написана на перехресті юриспруденції, політології та історії. Матеріал монографії поділений на чотири частини, які висвітлюють процес централізації Росії, а саме: 1) реформи, проведені в 2000-2002 роках; 2) першу велику федеративну реформу («реформу Козака»), покликану чітко розмежувати компетенцію між рівнями влади (2003-2007 рр.); 3) кампанію по укрупненню регіонів (стартувала в 2003 році, призупинена в 2007); 4) другу велику федеративну реформу («путінську реформу»), яка змінила порядок наділення повноваженнями голів регіонів і виправила низку недоліків першої (стартувала в 2004 році) [10, с. 9].

Автор цілком справедливо стверджує, що ініціатива об'єднання пішла з федерального центру. На його думку, там вирішили ліквідувати 10 найбільш відсталих регіонів, до яких потрапили, в основному, автономні округи. Ці реформи були неминучими. Цілком слушно Іванов відзначив велику роль «реформи Козака», яка підштовхувала до їх об'єднання, адже у випадку проведення референдуму до 1 січня 2006 року за ними зберігали попередні права щодо розподілу дотацій по 1 січня 2009 року, в іншому випадку вони їх втрачали з 1 січня 2006 року [10]. В цілому в праці досить детально аналізується тільки створення Пермського краю. Інші об'єднання подаються лише лапідарно, оскільки, на думку автора, вони проводились по шаблону. На нашу ж думку, детальний опис наступних об'єднань є доцільним, оскільки вони дозволяють побачити динаміку процесу укрупнення і з'ясувати причини її припинення. Недоліком монографії є ігнорування національного фактору в об'єднанні регіонів, зосередження на аналізі політичних причин цього процесу та відсутність аналізу його негативних наслідків

Найбільш детальним дослідженням, присвяченим укрупненню в російській історіографії, була і залишається монографія Косікова. Його праця поділяється на 5 глав. У першій главі розглядаються різні погляди російських гуманітаріїв і політиків на проблему укрупнення. Аналізується боротьба між «унітаристами» і «етнічними федералістами». В другій – аналізується сам порядок проведення об'єднань суб'єктів РФ, а саме: законодавча база і процедура укрупнення. Найголовнішою для нас є третя глава, яка розглядає власне об'єднувчі процеси в 2003-2007 роках. В 4 главі показано актуальні проблеми розвитку всіх новостворених регіонів. До них автор відніс такі питання: 1) особливий статус колишніх автономних округів; 2) етнокультурні та етносоціальні питання розвитку малих народів. В п'ятій частині своєї праці Косіков розглядає перспективи можливих майбутніх об'єднань регіонів [13, с. 3-4]. На думку автора, ліквідація автономних округів не переслідувала мети скасувати федеративний устрій країни і перейти до унітарної держави. Він вважав, що зміни стосувались перерозподілу повноважень і фінансів між федеральним центром та регіонами. Крім того, вони призвели, на думку Косікова, до більшої централізації і посилення управлінської «вертикалі влади» [13, с. 169].

Як цілком справедливо вважав Косіков, негативна реакція багатьох регіонів на плани укрупнення змусила федеральний центр суттєво скорегувати початкові плани. Однак, він вважав, що адміністрація Путіна поклала початок руху в сторону більш симетричної федерації, в якій кількість суб'єктів РФ, утворених за етнічною ознакою, буде і надалі скорочуватись [13, с. 170].

Косіков вважав, що перший досвід об'єднань слід визнати в цілому успішним, який заслуговує вивчення і подальшого поширення [13, с. 170].

На нашу думку, недоліком праці є відсутність згадок про негативні моменти цієї реформи. Перекрученням історичної дійсності є твердження автора про достатню увагу влади до етнокультурного розвитку народів колишніх автономних округів. Заслугою автора є визнання того факту, що ця політика поклала початок демонтажу етнічної асиметричної федерації, який з часом завершиться створенням симетричної територіальної федеративної держави. Однак, дослідження спрямоване на виправдання цих реформ і їх ідеалізацію.

Також ми використали працю Є. Потехіної. Вона стверджувала, що коли говорять про створення нового об'єданого Пермського краю – це ілюзія і тенденція формування унітарної держави [15, с. 168]. На її думку, федеральний центр пішов шляхом відтворення старих регіонів. Але цим самим, як справедливо стверджує Потехіна, лише скорочується кількість суб'єктів, але не вирішується проблема їх самодостатності [15, с. 168-169]. На нашу ж думку, Пермський, Камчатський і Забайкальський краї є новоствореними суб'єктами Російської Федерації. Доказом цього є те, що по-перше, суб'єктів з такою назвою раніше не існувало. По-друге, при об'єднанні були ліквідовані обидва регіони, які поєднувались. Тож твердження автора про відтворення може стосуватись лише Красноярського краю та Іркутської області, які не входять до предмету нашого дослідження.

Ще один російський дослідник Леонід Савінов вважав, що через політику укрупнення федерального центру реалізовував ідею територіальної федерації, намагаючись максимально відійти від етнофедерації. На рівні інститутів громадянського суспільства, як стверджував вчений, нав'язувалась ідея, що об'єднання суб'єктів – процес доцентровий, на протидію центробіжним процесам періоду правління Б.М. Єльцина. Ще більш наполегливо, на думку автора, звучить ідея про те, що все це є відповідь політичного режиму на гасла етнонаціоналістів: «Росія для росіян!», «Москва для москвичів!», «Бурятія для бурят!» і т.д. Однак, як слушно вважав автор, сепаратистські настрої етнонаціоналістичного змісту залишилися в історії 90-х рр., поступаючись місцем етнічному екстремізму, в основі якого лежать міграційні процеси [19, с. 26-27].

І на цьому тлі, на думку автора, прагнення федерального центру зрозуміти ситуацію і взяти під контроль проблему викликає повагу. Однак те, як приймаються політичні рішення і який інструментарій та ресурси їх реалізації, викликає у Савінова серйозні заперечення. Наприклад, те як відбувається фактична ліквідація політичної автономії міноритарних етносів бачиться автору у

практиці її реалізації не тільки помилковою, а й небезпечною за своїми наслідками. Силовий тиск на населення етнонаціональних територій з використанням всієї потужності державного адміністративного і пропагандистського апарату, сумнівне конституційно-правове забезпечення і відверто інструменталістська мета несуть в собі етнополітичні загрози та виклики відкладеного характеру. По суті правильна, на думку автора, ідея про перехід від етнонаціональної до територіальної моделі федерації реалізується дуже швидко і далеко не легітимними засобами [19, с.27].

Також ми проаналізували працю «Російський федералізм: економічно-правові проблеми» під редакцією С. Валентея. В ній аналізуються порушення конституції при створенні нових суб'єктів РФ. Це, зокрема, проявилось у прийнятті «іменних» федеральних конституційних законів при проведенні політики укрупнення [18, с. 278].

Цікава аналітична інформація міститься в авторефераті дисертації В. Бессонової. Тут є дані про нормативно-правове регулювання об'єднання Читинської області і Агінського Бурятського автономного округу. На її думку, створення Забайкальського краю було зумовлено об'єктивними чинниками (наявність тісних історичних, культурних і соціально-економічних зв'язків). Ними вона хибно виправдовувала доцільність створення Забайкальського краю [3].

Для вивчення наслідків створення Пермського краю корисною є монографія «Регіони Росії: соціокультурні портрети регіонів в загальноросійському контексті» під редакцією Лапіна і Беляєвої. В ній аналізується розвиток Пермського краю в соціально-економічній, політичній, демографічній і культурній сферах. Розглядається тут і феномен регіональної ідентичності. Автори концентруються виключно на позитивних зрушеннях в розвитку Пермського краю [17].

Також нами була використана праця Артоболевського, Вендіна, Гонтмахера, Зубаревич «Об'єднання суб'єктів Російської Федерації: за і проти». В дослідженні аналізуються причини, хід і наслідки створення Пермського, Камчатського і Забайкальського країв. Увага зосереджена на соціально-економічних і політичних моментах цих реформ. На думку авторів монографії, здійснені об'єднання мали сумарно нульовий ефект, а кампанія укрупнень показала слабку компетентність і недостатній професіоналізм чиновників з федерального центру. Керованість країни внаслідок вищезгаданих реформ не покращилась. Продовження цієї політики, на їх думку, спричинить загрозу конфліктів від екологічних до етнічних. Поставлені реформою задачі виконані не були, внаслідок чого престиж федерального центру в новостворених регіонах сильно постраждав. На їх думку, рішення щодо укрупнень були продик-

товані не соціально-економічними міркуваннями, а політичною доцільністю. Автори праці вважали, що подібний провал не повториться, якщо перейти від керованої демократії до справжньої, і від майже унітарної держави повернутись до децентралізованої федеральної [2]. З більшістю цих висновків ми погоджуємось. Однак, на нашу думку, об'єднання дали не нульовий, а негативний ефект в соціально-економічному плані.

Позитивно політика укрупнення регіонів оцінюється в праці Д. Колмогорової. На думку авторки, в кінці 1990-х років в Росії виникла необхідність реформи федеративних відносин. Вона вважала, що ці перетворення почалися на початку 2000-х років і полягали в посиленні ролі федерального центру після його послаблення в попередній період. Колмогорова виділяє два етапи цих реформ. Так, на першому – були створені федеральні округи, проведена реформа Ради Федерації і гармонізація федерального та регіонального законодавства. На другому етапі був змінений принцип формування виконавчої влади в регіонах (2004 р.). До другого етапу авторка також відносила зміни адміністративно-територіального поділу країни [12, с. 149].

Вона вважає цю реформу позитивною і перспективною. В її статті детально розглядається лише створення Пермського краю. Мотивами, які спонукали федеральний центр проводити цю реформу, на її думку, були: 1) оптимізація системи управління; 2) «іміджевий ефект» – скорочення дотаційних регіонів; 3) переділ влади [12, с. 150]. На її думку, еліти КПАО свій опір об'єднанню обґрунтовували національною картою, розіграш якої був штучним. Вона вважала, що і до, і після об'єднання Перм виділяла достатню кількість коштів для підтримки національної культури комі-перм'яків. Однак, жодних даних на підтвердження своєї думки авторка чомусь не навела [12, с. 151-152]. В цілому вона висвітлила створення Пермського краю і його наслідки лише з позитивної сторони

Більш об'єктивним за Колмогорову був інший російський науковець – А. Кинев. На його думку, політика укрупнення була зумовлена політичними і політико-психологічними причинами. З юридичної точки зору, в тексті Конституції Росії містилось явне протиріччя: всі суб'єкти оголошувались рівноправними, але при цьому одні могли входити до складу інших. В психологічному ж плані «нестандартність» регіонів сприймалась як недолік, який порушує симетрію. А це було перешкодою для курсу федерального центру на уніфікацію. Кинев також відзначає значну роль адміністративного ресурсу при проведенні об'єднувачих референдумів. На його думку, агітаційні кампанії в ході них велись безальтернативно, а підрахунок голосів відбувався безконтрольно.

Значною заслугою автора є порівняльна характеристика всіх проведених укрупнень. Він відзначив, що спільною рисою при створенні Пермського, Камчатського і Забайкальського країв було запровадження системи спільного прийняття рішень законодавчими органами ліквідованих суб'єктів. Він назвав цю систему «пермською». При укрупненні Красноярського краю та Іркутської області ця система не застосовувалась, тут були відразу скасовані парламенти колишніх автономних округів. Він також відзначив, що особливий статус колишніх автономних округів виявився не однакоим в різних новостворених суб'єктах. На його думку, після укрупнення територіальний устрій країни став ще складнішим, оскільки поряд з раніше існуючими видами суб'єктів Російської Федерації з'явилися регіони, які мають всередині себе адміністративно-територіальні одиниці з особливим статусом [14]. На жаль, автор, як і більшість представників

російської історіографії, не розглядав національний фактор як одну з основних реальних причин політики укрупнення. Також тут не розглянуті соціально-економічні наслідки цієї політики.

Отже, переважна більшість російських істориків вважають укрупнення регіонів РФ вдалою реформою. Ці праці здебільшого носять замовний характер і спрямовані на виправдання непрофесійних волонтаристських дій федерального керівництва Росії. Ті ж хто негативно відносився до політики укрупнення, як правило, зосереджували увагу лише на окремих негативних проявах цієї реформи не даючи комплексного аналізу цієї проблеми. Характерною рисою всієї російської історіографії проблеми укрупнення є відсутність належної уваги до національного чинника цієї реформи. На жаль більшість дослідників також ухилились від порівняння проголошених цілей об'єднань з їх реальними наслідками.

1. Алаев Э. Федеральные округа – новация в территориальном статусе России / Э. Алаев // Федерализм: Теория. История. Практика. – 2000. – № 4. – С. 169-182.
2. Артоболевский С.С., Вендина О.И., Гонтмахер Е.Ш., Зубаревич Н.В., Кынев А.В. Объединения субъектов Российской Федерации: за и против / С.С. Артоболевский, О.И. Вендина, Е.Ш. Гонтмахер, Н.В. Зубаревич, А.В. Кынев. – Москва, 2010. – 175 с. [Электронный ресурс]: Институт современного развития. – Режим доступа: http://www.insor-russia.ru/files/Regions_for_and_againts.pdf. – Заглавие с экрана.
3. Бессонова В.В. Конституционно-правовые основы объединения субъектов Российской Федерации на примере Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа: автореф. дисс... канд. юрид. наук: 12.00.00. / В.В. Бессонова. – Москва, 2009. – 22 с.
4. Болтенкова Л. Сохранит ли реформа российского федерализма национально-территориальный принцип? / Л. Болтенкова [Электронный ресурс]: Казанский федералист. – зима-весна, 2006. – № 1-2 (17-18). – С. 139-150. – Режим доступа: http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_17-18.pdf. – Заглавие с экрана.
5. Бухвальд Е. Укрупнение регионов: перспектива или суррогат реформирования федеративных отношений / Е. Бухвальд // Федерализм: Теория. История. Практика. – 2004. – №4. – С. 135-152.
6. Глигич-Золотарева М. Укрупнение субъектов федерации: Pro et contra / М. Глигич-Золотарева // Федерализм: Теория. История. Практика. – 2002. – №1. – С. 93-108.
7. Дианов М. Проблемы укрупнения регионов / М. Дианов [Электронный ресурс]: Казанский федералист. – зима-весна, 2006. – № 1-2 (17-18). – С. 165-167. – Режим доступа: http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_17-18.pdf. – Заглавие с экрана.
8. Зубаревич Н. Объединение автономных округов: преимущества и риски / Н. Зубаревич [Электронный ресурс]: Казанский федералист. – зима-весна, 2006. – № 1-2 (17-18). – С. 151-164. – Режим доступа: http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_17-18.pdf. – Заглавие с экрана.
9. Зубаревич Н. Укрупнение регионов как политическая целесообразность, а не социально-экономическая необходимость / Н. Зубаревич [Электронный ресурс]: Казанский федералист. – осень, 2004. – № 4(12). – С. 71-74. – Режим доступа: http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_12.pdf. – Заглавие с экрана.
10. Иванов В. Путинский федерализм: (Централизаторские реформы в России в 2000-2008 годах) / В. Иванов. – М.: Территория будущего, 2008. – 216 с.
11. Исаева Н. Создание Пермского края: проблемы и достижения / Н. Исаева [Электронный ресурс]: Казанский федералист. – зима-весна, 2006. – № 1-2 (17-18). – С. 170-175. – Режим доступа: http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_17-18.pdf. – Заглавие с экрана.
12. Колмогорова Д. Укрупнение российских регионов / Д. Колмогорова // Федерализм и этническое разнообразие в России: [Сб. ст.] / под ред. И. Бусыгиной и А. Хайнеманн-Грюдера. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. – С. 149-157.
13. Косиков И.Г. Реформируемая Федерация: Укрупнение российских регионов / И.Г. Косиков. – М.: Издательство ЛКИ, 2008. – 224 с.

14. Кынев А. Недостижимая симметрия: об итогах «укрупнения» субъектов Российской Федерации / А. Кынев [Электронный ресурс]: Журнальный зал. – Режим доступа: <http://magazines.russ.ru/nz/2010/3/ky13.html>. – Заглавие с экрана.
15. Потехина Е. Укрупнение регионов – новая концепция федерализма / Е. Потехина [Электронный ресурс]: Казанский федералист. – зима-весна, 2006. – № 1-2 (17-18) – С. 168-169. – Режим доступа: http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_17-18.pdf. – Заглавие с экрана.
16. Проблемы законодательного обеспечения укрупнения субъектов Российской Федерации (на примере объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа) [Электронный ресурс]: Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – № 6 (226). – 103 с. – Режим доступа: <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2004/vestniksf226-06/vestniksf226-06000.htm>. – Заглавие с экрана.
17. Регионы в России: социокультурные портреты регионов в общероссийском контексте / Институт философии. Центр изучения социокультурных изменений. Научно-координационный совет секции ФСПП ООН РАН «Проблемы социокультурной эволюции России и ее регионов» / Составление и общая редакция: Н.И. Лапин, Л.А. Беляева. – М.: Academia, 2009. – 808 с.
18. Российский федерализм: Экономико-правовые проблемы / отв. ред. С.Д. Валентей. – СПб.: Алтейя, 2008. – 320 с.
19. Савинов Л. О социально-политических рисках и угрозах, связанных с объединением субъектов Федерации (на примере Усть-Ордынского Бурятского автономного округа и Иркутской области) / Л. Савинов [Электронный ресурс]: Казанский федералист. – зима-весна, 2007. – №1-2 (21-22). – С. 26-29. – Режим доступа: http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_17-18.pdf. – Заглавие с экрана.
20. Селиверстов В. Современные тенденции федерализма и региональной политики в России в условиях укрепления вертикали власти / В. Селиверстов [Электронный ресурс]: Казанский федералист. – весна, 2004. – № 2(10). – С.23-39. – Режим доступа: http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_10.pdf. – Заглавие с экрана.
21. Сепчагов В., Дадалко В., Багин А. Укрупнение регионов: цели и реальность / В. Сепчагов, В. Дадалко, А. Багин // Федерализм: Теория. История. Практика. – 2004. – №3. – С. 5-36.
22. Филиппов В.Р. Критика этнического федерализма / В.Р. Филиппов. – М., 2003. – 379 с.

РЕЗЮМЕ

УКРУПНЕНИЕ РЕГИОНОВ РФ: ОБЗОР РОССИЙСКОЙ ИСТОРИОГРАФИИ

Шатров В.В. (Ужгород)

В статье предпринята попытка проанализировать и систематизировать труды российских ученых, посвященные проблеме укрупнения регионов РФ. Мы исследовали труды как сторонников, так и противников административно-территориальной перестройки России, а также тех исследователей, кто пытался занять нейтральную позицию. В ходе исследования мы выделили характерные черты русской историографии этой проблемы в целом.

Ключевые слова: укрупнение, историография, Российская Федерация, субъект федерации, регион.

SUMMARY

CONSOLIDATION OF THE RF'S REGIONS: REVIEW OF RUSSIAN HISTORIOGRAPHY

V. Shatrov (Uzhhorod)

In article analyzed and systematized the work of Russian scientists devoted to the problem of merging regions. We have worked out scientific contributions as supporters and opponents of the administrative-territorial reorganization of Russia, as well as those researchers who tried to take a neutral position. During the research, we have identified the characteristics of Russian historiography of the problem in general.

Keywords: consolidation, historiography, the Russian Federation, the Federation, the region.