

УДК 94 (470) «2006/2011»

ПРИЧИНИ, ХІД І НАСЛІДКИ СТВОРЕННЯ ЗАБАЙКАЛЬСЬКОГО КРАЮ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ (2006 – 2011 РОКИ)

Шатров В.В. (Ужгород)

У статті аналізуються причини, хід і перші наслідки об'єднання Читинської області і Агінського Бурятського автономного округу (АБАО) в новий суб'єкт Російської Федерації – Забайкальський край. Нами були розглянуті як офіційні, так і реальні причини злиття цих регіонів. Також, у ході дослідження ми прийшли до висновку щодо негативного характеру наслідків створення Забайкальського краю.

Ключові слова: укрупнення, Агінський Бурятський автономний округ, Читинська область, Забайкальський край, суб'єкт федерації.

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 2003-2008 рр., в результаті чого було створено три нових суб'єкти і ще два суб'єкти поглинули свої автономні округи. Останнім з нових суб'єктів було створено Забайкальський край. В принципі, проблема реформування адміністративно-територіального управління є актуа-

льною 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. В 2013 році урядом планується розпочати адміністративно-територіальну реформу в Україні.

Саме тому ми вирішили дослідити причини, хід і перші наслідки створення Забайкальського краю.

У своєму дослідженні ми скористалися працями російських дослідників С.С.Артболевського, О.І.Вендіна, Е.Ш.Гонтмахера [3], Н.В.Зубаревич [3; 14], А.В.Кинєва [3; 19],

В.Іванова [15], в яких висвітлюються різні аспекти створення Забайкальського краю. В якості джерел нами було використано Угоду від 14 лютого 2007 року «Про особливий статус адміністративно-територіальної одиниці в складі нового суб'єкта Російської Федерації, утвореного в результаті об'єднання Агінського Бурятського автономного округу і Читинської області» [40], Федеральний конституційний закон від 21 липня 2007 року №5-ФКЗ «Про утворення в складі Російської Федерації нового суб'єкта Російської Федерації в результаті об'єднання Читинської області і Агінського Бурятського автономного округу» [47], Статут Забайкальського краю [46], Рішення комітету національної політики, міжрегіональних відносин, релігійних і громадських організацій Законодавчого зібрання Забайкальського краю «Про збереження і подальший розвиток бурятської мови» [37], матеріали переписів населення [12; 17; 30], дані про соціально-економічне становище Агінського Бурятського округу, розміщені на урядовому сайті [42], матеріали науково-практичної конференції «Бурятська мова: історія і сучасність» [24], публіцистичні статті В.Н.Малишева [20], С.Маслова [21], А.Терентьєвої [43; 44; 45], А.Кантемира [45], Д.Цидипова [49], дані економічної статистики [34; 35], новини електронних видань [1; 2; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11; 13; 16; 18; 22; 23; 25; 26; 27; 28; 29; 31; 32; 33; 36; 38; 39; 41; 48; 50; 51; 52; 53; 54; 55; 56].

Спрощення адміністративно-територіального поділу країни стало однією з важливих складових нової політики федерального центру щодо російських регіонів у 2000-ті роки [19].

Серед головних офіційних причин створення Забайкальського краю, які обґрунтовували його доцільність, фігурували, по-перше, незначна кількість населення, анклавність і несамостійність округу: трохи більше 70 тис. населення порівняно з 1,1 млн. в Читинській області. По-друге, об'єднання, на думку ініціаторів, дозволяло заощадити на адміністративних витратах і підвищити якість управління. По-третє, укрупнення сприятиме прискоренню темпів економічного зростання території, оскільки «різко зростуть інвестиційні перспективи краю» [3, с.76-77].

Вибір механізму укрупнення обґрунтовувався і тим, що сильніші «материнські» території (краї та області) мають стати «локомотивами» розвитку автономних округів, оскільки більшість з них невеликі за чисельністю населення і економічно слаборозвинені. Виходячи з цієї логіки, об'єднання може бути ефективним механізмом регіональної політики, якщо дотримуються два базові принципи: «материнські» території здатні бути «локомотивами» розвитку (рівень їх економічного розвитку значно вищий), а регіональна влада здатна реалізувати ефективну модель інтеграції та модернізації; самі автономні округи не

здатні подолати економічне відставання, політика їх влади пасивна [14].

Для Агінського Бурятського автономного округу (скорочено АБАО) не дотримувалася жодна з базових умов, які потенційно забезпечують позитивні результати об'єднання. По-перше, «материнська» територія не могла розглядатися як «локомотив» розвитку, оскільки вона відносилася до депресивних регіонів. По-друге, влада автономного округу напередодні об'єднання домоглася значних успіхів у соціально-економічному розвитку і різкому зниженні дотаційності бюджету, що особливо помітно на тлі інших округів і Читинської області [14]. Найбільш показовим є різке зниження дотаційності бюджету округу з майже 90% в 2000 році до 20% в 2005 та збереження дотаційності області на рівні 40% [3, с.75].

АБАО в 1999 р. був найбіднішим суб'єктом РФ, але до 2005 р. (дані за березень-квітень) він зрівнявся за купівельною спроможністю доходів населення з сусідніми регіонами – Читинською областю та Бурятією. Прорив Агінського Бурятського АО був забезпечений не тільки федеральною допомогою, але також інституційною політикою. Вона дозволила наростити доходи бюджету внаслідок залучення великих платників податків. В АБАО різке зниження дотаційності в 2004 р. обумовлено виплатами ЮКОСа, що забезпечили більш ніж триразове зростання доходів бюджету округу (з 1,9 млрд руб. до 5,9 млрд руб.). При цьому пільговий режим для бізнесу створювався в рамках чинного законодавства [14].

Для Агінського Бурятського АО додаткові податкові надходження стали стимулом для активізації внутрішніх джерел розвитку. Це видно при порівнянні доходів в розрахунку на душу населення, заробітної плати та споживання (обороту торгівлі в розрахунку на душу населення). Середня заробітна плата в окрузі на третину нижча, ніж в Читинській області та Бурятії, оскільки майже 22% працюючих в 2006 році були зайняті в сільському господарстві [34, с.101, 108] – галузі з мінімальними заробітками для всіх регіонів країни. Але при цьому рівень доходів і споживання в розрахунку на душу населення округу не настільки низькі, як у аграрному Усть-Ординському окрузі [14].

Наслідком федеральної допомоги та соціальної політики самого округу стало майже триразове скорочення рівня бідності: з 97% в 1999 р. до 36% в 2004 р. Крім того, Агінський Бурятський АО, починаючи з 2002 р., демонстрував стійке зростання ВРП навіть у порівнянні з «материнською» Читинською областю. Цей стрибок дозволив Агінському округу відновити обсяг промислового виробництва майже до середньоросійських показників (понад 2/3 від рівня 1990 р.), в той час як більш індустріальна Читинська

область стагнувала в межах 1/3 від рівня 1990 р. [14].

Насправді ж, однією з головних причин створення Забайкальського краю стало прагнення керівництва Російської Федерації ліквідувати національно-територіальну автономію бурятів як потенційну загрозу цілісності Росії.

Особливо занепокоювало керівництво РФ різке зростання частки корінного населення на тлі скорочення російського. В АБАО з 1989 до 2002 року частка бурятів в населенні округу зростає з 54,9% до 62,5% [14].

В підтвердження цієї версії можна навести відверті висловлювання деяких російських політичних і громадських діячів, науковців. Так, С.Шаргунов, лідер молодіжного руху «Батьківщини», схвалив початок об'єднавчого процесу Читинської області і Агінського Бурятського автономного округу. Однією з найбільш вдалих сторін цього об'єднання він вважав заплановану назву нового суб'єкта федерації – Забайкальський край. Таким чином, на його думку, автоматично на одне національне утворення в країні стане менше. Хоча б з його назви зникає етнічне визначення «бурятський» [28].

Напередодні старту проекту створення Забайкальського краю в АБАО була здійснена відчайдушна спроба еліти округу врятувати його від об'єднання з Читинською областю. 15 листопада 2005 року в редакції газети «Агінська правда» відбувся круглий стіл на тему: «Агінський округ в умовах укрупнення суб'єктів Федерації». У його роботі взяли участь дід-хамбо лама по Читинській області і Агінському округу Циренлама, депутат окружної думи Н.В.Фоменко, головний лікар окружного протитуберкульозного диспансеру Ц.Ц.Цидипов, заступник директора окружного краєзнавчого музею ім. Г.Цибікова М-Б.Ж.Жамсаранов, керівники регіональних відділень партії КПРФ Т.Тумунбаяров і ЛДПР Л.Р.Суходаєв, доктор педагогічних наук Ж.Т.Тумунов, помічник прокурора округу Б.Ц.Рінчінов, голова адміністрації МУ «Зуткулей» Б.С.Дугаржапов, вчитель історії Агінської окружної гімназії Ц.Б.Гунгаєв, ветеран праці Ж.Батоjarгалов та керівники засобів масової інформації округу [38]. Учасники круглого столу прийшли до єдиної думки, що об'єднання Агінського округу і Читинської області передчасне: економічних, соціальних, політичних передумов для прийняття такого важливого рішення немає [49].

Однак, приклад Іркутської області та Усть-Ординського Бурятського автономного округу (УОБАО) наочно демонстрував наполегливість федеральної влади в питанні об'єднання регіонів. 5 квітня 2006 року губернатор Читинської області Равіль Геніатулін і голова адміністрації АБАО Баїр Жамсуєв оголосили про початок об'єднання. Незважаючи на те, що Жамсуєв

всього кілька років тому категорично відкидав таку перспективу, він вирішив не протидіяти процесу, виправдовуючи зміну своєї позиції новими реаліями. Разом з тим, Жамсуєв висловив думку, що округ повинен увійти в новий суб'єкт як єдина адміністративно-територіальна одиниця [51]. У цей же день в адміністрації області відбулося перше засідання робочої групи щодо об'єднання [52].

Причини зміни позиції Жамсуєва дещо прояснюються в інтерв'ю з депутатом Держдуми Йосипом Кобзоном, матеріали якого було розміщено в газеті «Вечорка» у номері за 12 липня 2006 року. Відповідаючи на питання про те, що буде, якщо мешканці регіонів проголосують проти об'єднання, Кобзон відповів: «Я можу вам сказати, чим все це закінчиться. Проведуть додатковий референдум, але Жамсуєва знімуть на другий день. Я був присутній при розмові Жамсуєва з президентом, коли голова округу відстоював ідею автономії. Тоді президент запитав: «Баїр Баясхаланович, ви вважаєте, що це об'єднання не принесе покращення життя вашому округу?» Він відповів: «Так, я так вважаю». Путін йому запропонував: «Не об'єднуйтеся». На другий день повпред Квашнін (Анатолій Квашнін – повноважний представник президента в Сибірському федеральному окрузі) ініціював перевірки з прокуратури і Рахункової палати – округ затиснули в лещата. Тоді, заради округу, Жамсуєв погодився з проведенням референдуму» [18].

Пізніше Жамсуєв в одному інтерв'ю зізнався, що ще в 2003 році погрожував відставкою, якщо буде прийнято силове рішення про об'єднання. В 2006 році, на його думку, ситуація змінилася, йшлося про особливий статус округу, про збереження кадрового потенціалу і реорганізацію там федеральних структур. Тому він прийняв рішення залишитися і очолити об'єднавчий процес з боку округу. За його словами, це було непросте рішення. Піти, на його думку, було б зрадою по відношенню до населення округу [4].

Після створення робочої групи відбулося декілька її засідань. Одним з найважливіших було засідання 5 липня 2006 року. На ньому розглядалися дуже серйозні питання, передусім: дата проведення референдумів; формулювання питання, яке виноситиметься на них; заходи майбутнього соціально-економічного розвитку округу і області після утворення нового суб'єкта Російської Федерації. Керівники регіонів також зазначили, що на засіданні ухвалено рішення запропонувати населенню округу та області назвати новий суб'єкт Федерації «Забайкальським краєм» [11].

12 вересня 2006 року на черговому зібранні робочої групи було вирішено необхідні для об'єднання документи направити президенту Росії до 10 жовтня. Подробиці засідання залишилися невідомими – традиційно воно проходило в

закритому режимі [27]. Мабуть, учасники засідань не хотіли, щоб було відомо про конфліктні ситуації при підготовці до об'єднання.

Непрямим доказом таких конфліктів є той факт, що рішення про звернення до президента мали розглянути на пленарному засіданні Читинської думи 27 вересня 2006 року. Однак з порядку денного в цей день документ зняли [8]. Лише 6 жовтня 2006 року на позачерговому засіданні Читинської обласної думи одноголосним рішенням депутатів був прийнятий проект звернення до президента Володимира Путіна про утворення нового суб'єкта Російської Федерації в результаті об'єднання Читинської області і Агінського Бурятського автономного округу [1].

У зверненні до президента зазначено, що об'єктивний характер об'єднувачого процесу визначають багатовікові традиції спільного проживання і життєдіяльності народів, наявність тісних історичних, культурних, соціально-економічних зв'язків, спільність інфраструктури в сферах енергетики, зв'язку та дорожньої мережі, єдині природні ресурси. На території АБАО пропонувалося створити адміністративно-територіальну одиницю з особливим статусом, який мали прописати в статуті краю, – Агінський Бурятський округ [26].

10 жовтня 2006 року губернатор Читинської області Равіль Геніатулін, голова адміністрації Агінського Бурятського автономного округу Баїр Жамсуєв, спікер читинського парламенту Анатолій Романов і голова Агінської думи Даші Дугаров підписали звернення до президента Володимира Путіна про утворення в результаті об'єднання Читинської області і Агінського округу нового суб'єкта федерації. Підписання угоди відбулося у залі засідань адміністрації Читинської області. Баїр Жамсуєв заявив, що процеси укрупнення регіонів – це принципова політика федерального центру, яку і Читинська область і Агінський округ повинні підтримати [26]. Ця риторика і вжиття слова «повинні» говорить про величезний тиск федерального центру на керівництво округу.

Разом з тим, організатори об'єднання в 2006 році були вкрай невпевнені в успішності референдуму. Навіть розроблявся альтернативний план укрупнення. Так, 13 жовтня 2006 року в ЗМІ поширилась інформація про створення в Раді Федерації робочої групи, яка зайнялася б удосконаленням законодавства про укрупнення регіонів. Її керівник, голова комітету у справах Федерації та регіональної політики Рафгат Алтинбаєв запропонував революційну ідею – відмовитися від проведення референдумів з питань об'єднання. Мовляв, референдуми затягують процес укрупнення регіонів, а «елементи демократії» можна зберегти, довіривши прийняття рішень місцевим парламентам [39].

Тим часом 17 листопада 2006 року Володимир Путін офіційно підтримав ініціативу утворення Забайкальського краю [10]. Відповідний лист на ім'я вищезгаданих високопосадовців надійшов 20 листопада 2006 року [53]. Фактично, президент 17 листопада 2006 року затвердив ті поступки, яких домоглося керівництво АБАО в ході переговорів.

15 грудня 2006 року Читинська обласна дума прийняла постанову, згідно з якою референдум Читинської області з питання об'єднання регіону з Агінським Бурятським автономним округом мав відбутися 11 березня 2007 року. На референдум виносилось наступне питання: «Чи згодні Ви, щоб Читинська область і Агінський Бурятський автономний округ об'єдналися в новий суб'єкт Російської Федерації – Забайкальський край, у складі якого Агінський Бурятський автономний округ буде адміністративно-територіальною одиницею з особливим статусом, визначеним статутом краю відповідно до законодавства Російської Федерації». Губернатор підкреслив, що формулювання питання узгоджено з адміністрацією президента. У пояснювальній записці до постанови облдуми зазначено, що на реалізацію об'єднувачого референдуму в бюджеті 2007 року передбачено 47468200 рублів [22]. На нашу думку, це досить значна сума, що говорить про важливість цього референдуму для керівництва держави.

Тим часом представники політичної верхівки АБАО продовжували добиватись поступок у переговорах з читинською стороною. Їх кульмінацією стало підписання 14 лютого 2007 року в адміністрації Агінського Бурятського автономного округу угоди про особливий статус Агінського округу. Угоду підписали губернатор Читинської області Равіль Геніатулін і голова адміністрації АБАО Баїр Жамсуєв. Вона складалася з преамбули і 9 статей. В преамбулі викладалися причини і передумови її укладення. Жамсуєв і Геніатулін, укладаючи угоду, відштовхувалися від конституційного принципу рівноправності суб'єктів Російської Федерації, які об'єднуються. Вони прагнули цим актом сприяти захисту прав і свобод людини і громадянина, проявити повагу до історичних особливостей, традиційної дружби народів Агінського Бурятського автономного округу і Читинської області, зберегти сформований соціальний і господарський уклад в Агінському Бурятському автономному окрузі. Договір був укладений в першу чергу через відсутність федерального закону, який встановлював би особливості правового становища адміністративно-територіальної одиниці з особливим статусом. Також серед факторів, які спонукали укласти угоду, було названо право мешканців Агінського Бурятського автономного округу і Читинської області на інформацію про пропонувані особливий статус території [40].

Згідно з умовами угоди, один депутат від Агінського округу мав бути обраний на посаду не нижче заступника голови Законодавчих зборів. Також передбачалося підвищене представництво населення АБО – до третини від чисельності депутатів, обраних за мажоритарною виборчою системою (список складається з представників по єдиному крайовому виборчому округу від кожного суб'єкта висування) [40].

Згідно ст. 8 угоди (пп. 1-3) бюджет АБО на 2009 рік приймався Агінською Бурятською окружною Думою та Читинською обласною Думою у формі закону. Порядок його складання, прийняття й вступу в силу визначалися за погодженням Агінської Бурятської окружної Думи, Читинської обласної Думи та губернатора нового суб'єкта РФ. Після завершення перехідного періоду планувалося формування самостійного бюджету АБО [40].

В статті 9 угоди йдеться про соціально-економічні гарантії в перехідний період утворення нового суб'єкта РФ. Зокрема, згідно з її положеннями нові нормативно-правові акти не могли погіршувати соціально-економічне становище населення округу; забезпечувалося продовження реалізації на території округу середньострокових і поточних планів соціально-економічного розвитку АБАО, окружних цільових та інших програм, соціальних та інших гарантій для різноманітних категорій населення й організацій; державні цивільні службовці АБАО переводилися на державну цивільну службу в органах державної влади нового суб'єкта РФ. У випадку скорочення державних цивільних службовців АБАО в результаті об'єднання органами державної влади нового суб'єкта РФ гарантувалося їх працевлаштування відповідно до кваліфікації [40].

До цих пір автономії, що брали участь в об'єднаних процесах, у своїх претензіях на привілеї в ранзі особливого статусу були скромніші. Найчастіше мова йшла про збереження і підтримку національної культури, додаткові кошти з федерального бюджету на соціально-економічний розвиток. Утім, логіка агінчан зрозуміла: АБАО входив до числа 16 регіонів, частка перерахувань яким з федерального бюджету складала менше 10%. Читинська область відноситься до регіонів, де трансферти становлять від 40 до 60% [43].

Напередодні референдуму посилювалися цькування його опонентів. Ці процеси розпочалися вже на початку 2007 року. Наприкінці січня об'єднаний прес-центр Російського молодіжного руху «Оборона» (Бурятське відділення) і руху «Ерхе» («Право») поширили прес-реліз, приводом для якого стало те, що керівник «Молодіжного Яблука» і координатор «Оборони» в Улан-Уде Доржо Дугаров був викликаний в УБОЗ на бесіду. А за тиждень до цього Доржо Дугарова і члена партії «Яблуко» Раджану Дугарову викли-

кали до прокуратури як свідків у справі про серпневий мітинг ветеранів в Улан-Уде. Оцінивши ці виклики, як істерію влади, автори релізу пов'язували їх зі своїм негативним ставленням до майбутнього референдуму в Азі та Читинській області» [21].

Майже одночасно Петровськ-Забайкальським міжрайонним прокурором було направлено до суду справу про адміністративне правопорушення з боку головного редактора газети «Всьому наперекір» Наталії Філонової. За місяць до початку агітаційного періоду на сторінках цієї газети за її підписом було розміщено агітаційний матеріал [9]. Філонова була в той час серйозним опозиціонером, часто критикувала на сторінках свого тижневика місцеву владу, прокуратуру та міліцію, ведучи мову про корупцію і хабарництво в їх лавах. З початку 2007 року вона регулярно повідомляла читачам факти порушення прав громадян при підготовці референдуму з питання об'єднання Читинської області і Агінського округу. Саме тому вона стала об'єктом переслідування, яке особливо посилювалось на початку 2007 року [55]. Ці події показують, в якому важкому становищі перебували противники референдуму. В таких умовах результат «демократичного» голосування не важко було передбачити.

1 березня 2007 року керівник Читинського правозахисного центру (ЧПЦ) Віталій Черкасов подав до прокуратури Читинської області «заяву про злочин», яка була ініційована у зв'язку з підготовкою референдуму щодо об'єднання регіону з Агінським Бурятським автономним округом, призначеного на 11 березня 2007 року. Черкасов просив порушити кримінальну справу відносно невідомих йому посадових осіб за ознаками незаконного вручення так званих особистих листів подяки, дострокового початку агітації, а також за епізодом з незаконними методами ведення передвиборної пропаганди. Говорячи про «листи подяки» в розгорнутій заяві, Черкасов нагадує про статтю під заголовком «Залізною рукою до благополуччя?», яка була опублікована в обласному тижневику «Екстра» 17 січня 2007 року. У статті з посиланням на мера Чита Анатолія Михальова і федерального інспектора Валерія Попова повідомлялося, що влада, побоюючись низької активності громадян, використає будь-які методи, включаючи і «важелі адміністративного впливу». Так, кожному виборцю, який прийде 11 березня на референдум, буде вручено особистий лист подяки, який згодом може бути затребуваний за місцем його роботи або навчання [56]. Після виходу цієї статті пані Бусарова отримала догану в прес-службі адміністрації Чита [44]. Відтак, будь-які прояви опозиційності до ідеї референдуму і методів його проведення жорстко придушувались.

Щодо національно свідомих бурятів, які були опозиційно налаштовані до референдуму,

то їх представники зазнавали значних утисків ще під час ліквідації Усть-Ординського Бурятського автономного округу. Тоді кілька активістів бурятської правозахисної організації «Ерхе» були затримані, і у них вилучили тиражі агітаційних матеріалів. Навчене гірким досвідом, «Ерхе» навіть не намагалося вести агітацію в АБАО. «Якщо ми перетнемо кордон, нас затримають», – заявила активістка руху Раджана Дугарова. Тому «Ерхе» обмежилось пікетами в Улан-Уде, Москві і Улан-Баторі, а також поодинокими акціями протесту в Санкт-Петербурзі. Найбільш численним був пікет в Улан-Уде, в якому взяло участь близько 150 осіб, які мітингували в щільному кільці міліції. Пікет в Читі, який збирався провести Читинський правозахисний центр під гаслом «За чесний референдум – без обману, підкупу і брехні», був заборонений Читинською мерією під приводом проведення спецоперації «щодо осіб, підозрюваних і обвинувачених у вчиненні злочинів», як заявив в офіційній відповіді заступник мера міста Олександр Глушенко. «Що ж, затримання злочинців – захід куди важливіший пікету. Вражає інше! Не знаю, навмисно або через халатність, але мерія оприлюднила явно секретну інформацію. Замість того, щоб відповісти як завжди: площа закрита на ремонт або дострокове святкування Першого травня», – заявив керівник Читинського правозахисного центру Віталій Черкасов [50]. Ця заборона була порушенням конституційного права на мирні зібрання громадян.

4 березня 2007 року в центрі Москви на Смоленсько-Сінній площі також пройшов пікет проти ліквідації Агінського Бурятського автономного округу. Акція була ініційована бурятським правозахисним рухом «Ерхе». У пікеті взяли участь близько 50 осіб. Цей пікет також підтримав російський молодіжний рух «Оборона». Акція у Москві стала продовженням хвилі протесту проти ліквідації Агінського Бурятського автономного округу, що почалася з пікетів, мітингів і одиночних виступів, які пройшли в Улан-Баторі (Монголія), Улан-Уде (Республіка Бурятія), Санкт-Петербурзі [32]. Отже, на відміну від більшості попередніх об'єднань тут справа дійшла вже до акцій громадянської непокорі.

1 березня 2007 року президент Росії зустрівся з керівниками Читинської області і Агінського Бурятського автономного округу. Обговорювалися питання майбутнього об'єднання регіонів. На зустрічі були присутні голова Читинської обласної Думи Анатолій Романов, губернатор Читинської області Равіль Геніатулін, голова адміністрації Агінського Бурятського автономного округу Баїр Жамсуєв, голова Агінської Бурятської окружної Думи Даші Дугаров. Володимир Путін повідомив, що підписав Указ про виділення додаткових коштів на розвиток Читинської області та Агінського Бурятського

автономного округу. За словами президента, вони призначені для розвитку інфраструктури, будівництва театру національних культур, спортивних комплексів, вирішення житлових питань, питань охорони здоров'я та освіти [31]. Президент Росії Володимир Путін доручив уряду Росії передбачити у федеральному бюджеті на 2008-2010 роки субсидії двом регіонам у розмірі 2,5 млрд руб. на розвиток транспортної та соціальної інфраструктури [50]. На нашу думку, це вкрай малі кошти, особливо в порівнянні з іншими укрупненнями.

11 березня 2007 року несподіванок не відбулося. В ході волевиявлення громадян було досягнуто високих показників явки. Невдовзі референдум щодо об'єднання Читинської області та Агінського Бурятського автономного округу був визнаний таким, що відбувся. Як повідомив на прес-конференції 12 березня 2007 року в ЦВК РФ Олександр Вешняков, явка в області склала 80,4%, в окрузі – 89,92%. За об'єднання висловилося 90,29% жителів Читинської області і 94% жителів АБАО [48]. Ці рекордні результати були досягнуті більше за рахунок примусу, ніж через переконання. Фактично федеральний центр нав'язав об'єднання цим регіонам.

Утім забайкальцям не вдалося побити рекорд УОБАО, де в референдумі щодо об'єднання з Іркутською областю в квітні 2006 року брали участь 99,5% виборців [45].

Як і очікувалося, голосування пройшло з численними порушеннями прав на вільне волевиявлення. На виборців чинився серйозний адміністративний тиск. Так, вчитель однієї з середніх шкіл області розповів, що директор «постійно дзвонив в Читу, доповідав, який педагог приходить і голосував». Багатьом на дільницях видавали листи подяки, які необхідно було віднести роботодавцю [45]. Це стосувалося працівників бюджетної сфери і держпідприємств [50].

У день референдуму в столиці Бурятії Улан-Уде пройшов пікет проти об'єднання. Ні в Читі, ні в Агінському публічних акцій протесту не проводилося [45].

В Читинській області раніше існували проблеми з явкою. Наприклад, на президентських виборах у 2004 році, явка на яких традиційно є найвищою, на дільниці прийшли 52,91% виборців [44]. Саме тому вкрай дивують такі високі результати явки на референдум.

Однак, цієї перемоги виявилось для влади замало. Після референдуму була зроблена спроба укрупнення муніципальних утворень на території об'єднаних суб'єктів. За прикладом міста Балея і Балеїнського району, де на місцевому референдумі 25 березня 2007 року подібне питання було вирішено позитивно [2], розпочались об'єднувачі процеси і в інших муніципальних утвореннях. Отже, майже паралельно з утворенням Забайкальського краю за інерцією розпочав-

ся процес укрупнення муніципальних утворень. Ці процеси могли призвести тільки до ще більшої економії бюджетних коштів на розвиток регіонів, а як наслідок падіння в них рівня життя.

12 квітня 2007 року про необхідність об'єднання районів в більші муніципалітети на з'їзді асоціації ради муніципальних утворень регіону заявили голова Нерчинського району Олександр Перебоев і голова адміністрації Могочинського району Володимир Мамаєв. Перебоев, крім того, запропонував збільшити термін повноважень голів муніципальних районів і сільських поселень з 4 до 5 років. Спікер Читинської обласної думи Анатолій Романов, коментуючи ці висловлювання, припустив, що у керівників районів ще не пройшла ейфорія після вдало проведеного референдуму щодо об'єднання Читинської області і Агінського Бурятського автономного округу, який відбувся 11 березня 2007 року. Романов заявив, що говорити про будь-яке об'єднання або укрупнення муніципалітетів можна тільки у випадку, якщо це об'єднання може принести користь людям [41]. З думкою Романова варто погодитись, адже механічне об'єднання районів призводить тільки до негативних наслідків. Заклики голів районів – це наслідок їх прагнення зробити чиновницьку кар'єру на ідеї укрупнення, але аж ніяк не турбота про добробут населення муніципальних утворень.

Ще одна спроба укрупнення муніципальних утворень в Забайкальському краї відбулася в грудні 2007 року. Референдуми щодо зміни статусу Петровськ-Забайкальського і включенню його до складу Петровськ-Забайкальського району відбулися 2 грудня, але жителі міста проголосували проти об'єднання [25]. Явка в цілому по Петровськ-Забайкальському району склала 70,85%. За зміну статусу міста проголосували 67,4% виборців в районі, а в місті «за» зміну статусу і включення до складу району – лише 20,8% виборців. Таким чином, Петровськ-Забайкальський залишився міським округом [36]. Це свідчить, що ідея укрупнення не всюди отримала масову підтримку. Це була перша поразка влади на референдумі щодо укрупнення. Цей програш, мабуть, змусив задуматись над доцільністю продовження цієї політики. Адже це могло призвести до зростання опозиційних настроїв, причому напередодні виборів президента. Та й сенсу в продовженні політики укрупнення вже не було, адже більшість повноважень автономних округів і так перейшли до материнських суб'єктів. Зокрема, 4 липня 2003 року була прийнята серія поправок до Закону «Про загальні принципи організації законодавчих (представницьких) і виконавчих органів державної влади суб'єктів Російської Федерації» [15, с.146]. Згідно з цим нормативно-правовим актом всі повноваження по предметам федеральної компетенції, здійснення яких делегувалося регіонам, і всі по-

вноваження регіонів по предметам спільної компетенції, які реалізовувалися за рахунок федеральних субвенцій, мали здійснюватися на територіях автономних округів крайовими, обласними органами державної влади. Що стосується повноважень регіонів по предметах спільної компетенції, які фінансувалися з їх бюджетів, то краю, областям було передано здійснення на територіях автономних округів 26 (найбільш важливих) повноважень. Більше того, доходи від зібраних на територіях округів федеральних податків, які підлягали по загальному правилу зарахуванню в бюджеті регіонів, повинні були надходити в крайовий і обласні бюджети. Аналогічна норма містилась і в прийнятих в 2004 році поправках до Бюджетного кодексу (закон від 20 серпня 2004 року). В них також передбачалось, що дотації з Федерального фонду фінансової підтримки суб'єктів Російської Федерації (ФФФПСРФ) для краю, областей, до складу яких входять округи, розраховуються для консолідованого бюджету краю, області, включаючи бюджети автономних округів, і зараховуються в бюджет краю, області [15, с.165-166].

Таким чином, з 2005 року від автономних округів відібрали практично все: і владу, і гроші. Це мало спонукати округи до об'єднання. Для цього в поправках до Бюджетного кодексу було передбачено виняток для автономних округів, котрі бажали об'єднатися і провели до 1 січня 2006 року об'єднаними референдуми. По відношенню до них норма про розрахунок дотацій з ФФФПСРФ для консолідованого крайового, обласного бюджету, включаючи окружні бюджети починала діяти тільки з 1 січня 2009 року. Інші потрапляли під її дію з 1 січня 2006 року [15, с.166].

Цікавий факт, що селище Агінське – столиця Агінського Бурятського округу, який 1 березня 2008 року разом з Читинською областю увійшов до складу Забайкальського краю, в той же період змінив статус з міського поселення на міський округ. 2 червня 2008 року таке рішення прийнято на спільному засіданні парламентів Читинської області і Агінського округу. В результаті зміни статусу обсяг надходжень до міського бюджету збільшиться в середньому на 50 млн. руб. на рік. Мешканці Агінського проголосували за зміну статусу населеного пункту з міського поселення на міський округ 2 березня 2008 року. За це тоді проголосували більше 70%. Зміна статусу передбачала виділення селища зі складу муніципального району «Агінський район» та отримання додаткових повноважень і самостійності у питаннях місцевого значення [6]. Цей референдум став єдиним випадком розукрупнення муніципальних утворень в новостворених суб'єктах Російської Федерації. Різниця в бюджетній забезпеченості міського поселення і міського округу показує, чому влада прагнула

укрупнювати муніципальні утворення – це призвело б до суттєвої економії коштів центрального бюджету. Щоправда, ця економія відбувається за рахунок рівня життя жителів відповідних муніципальних утворень. Саме тому провалом закінчився вищезгаданий референдум в Петровську-Забайкальському.

23 липня 2007 року президент РФ Володимир Путін підписав федеральний закон про утворення у складі Російської Федерації Забайкальського краю, який був прийнятий Держдумою 5 липня і схвалений Радою Федерації 11 липня [33].

Цей ФКЗ складається з 20 статей. В першій статті визначаються мета, причини і строки утворення нового суб'єкта Російської Федерації. Ціллю утворення Забайкальського краю є прискорення соціально-економічного розвитку та підвищення рівня життя населення відповідної території. Підставами утворення нового суб'єкта Російської Федерації в ФКЗ зазначаються: 1) спільна пропозиція органів державної влади Читинської області і Агінського Бурятського автономного округу направлена президенту РФ; 2) схвалення відповідної пропозиції президентом; 3) результати референдуму; 4) прийнятий Федеральний Конституційний Закон. Забайкальський край вважається утвореним з 1 березня 2008 року [47]. Цікаво, що референдум серед підстав об'єднання поставлений аж на третьому місці.

Стаття 5 вищезгаданого закону була присвячена статусу території Агінського Бурятського автономного округу у складі Забайкальського краю. Згідно з ФКЗ він перетворився в Агінський Бурятський округ – адміністративно-територіальну одиницю з особливим статусом. При цьому мали бути враховані історичні та інші традиції [47].

У статті 9 закону визначався порядок виборів до Законодавчих зборів. Вони мали складатися з 50 депутатів, з яких лише 5 обирались від Агінського округу [47]. Це було порушення домовленостей, досягнених в угоді про особливий статус, у якій обіцяли одну третину, а дали тільки 10% депутатських місць.

У статті 14-й визначено порядок забезпечення прав і законних інтересів корінних нечисленних народів і народів, що традиційно проживають на території Забайкальського краю. З цією метою центральні та місцеві органи державної влади зобов'язані були надавати їм допомогу у збереженні самобутності, розвитку їх національних мов та національних культур. У тому числі шляхом наділення державними повноваженнями в галузі захисту споконвічного середовища проживання і традиційного способу життя корінних нечисленних народів і народів, що проживають на територіях даних муніципальних утворень та зберігають традиційний спосіб життя, господарювання, промисли, звичаї та культуру [47].

Примітно, що жодного разу в цій статті не згадуються власне буряти як титульний етнос колишнього округу. Навряд чи це було випадковістю. Скоріше навпаки, центральне керівництво лише декларувало захист всіх корінних народів, а на практиці проводила зовсім іншу політику.

В законі також дві статті (15-та й 16-та) приділяли увагу фінансовому забезпеченню новоствореного суб'єкта Російської Федерації. Виконання бюджетів Читинської області і Агінського Бурятського автономного округу на 2008 рік до дня утворення Забайкальського краю мало здійснюватися роздільно по суб'єктах Російської Федерації, які існували на території Забайкальського краю до дня його утворення [47]. Це було дотриманням угоди про особливий статус, укладеної напередодні референдуму.

Щодо дотацій з Федерального фонду фінансової підтримки суб'єктів Російської Федерації, то вони на 2008 рік мали розраховуватися і зараховуватися окремо до бюджетів Читинської області і Агінського Бурятського автономного округу. В 2009-2010 роках ці дотації мали розраховуватися окремо, але зараховуватися до єдиного бюджету Забайкальського краю. Обсяги ж коштів, які мали надаватися з федерального бюджету в 2008-2010 роках, мали бути не нижче рівня 2007 року з урахуванням рівня інфляції [47]. Тож про прискорення соціально-економічного розвитку годі було й думати. В Забайкальському краї мали радіти, що гірше не стане до 2010 року. Крім того, в ФКЗ не було закріплено право АБО на виділення окремого бюджету, як це було визначено в угоді від 14 лютого 2007 року.

5 лютого 2008 року Читинська обласна дума підтримала кандидатуру Равіля Геніатуліна, представлену президентом РФ Володимиром Путіним на посаду першого губернатора Забайкальського краю. На сесії в Читі були присутні 40 з 42 депутатів парламенту. За кандидатуру Геніатуліна проголосувало 38 з них, проти – двоє [54]. Тоді ж в Агінському окрузі за кандидатуру Геніатуліна проголосувало 16 з 18 присутніх депутатів парламенту, двоє проголосували проти [16]. Вибір Геніатуліна не став чимось неочікуваним. Кремль віддячив йому за організацію позитивного результату на референдумі, хоча до об'єднання він не міг похвалитися такими успіхами у розвитку свого регіону, як, наприклад, Баїр Жамсуєв.

Баїр Жамсуєв, який займав до 1 березня 2008 року посаду голови адміністрації Агінського Бурятського автономного округу, було призначено помічником керівника адміністрації президента РФ. Розпорядження щодо призначення Жамсуєва 7 квітня 2008 року підписав керівник адміністрації президента РФ Сергій Собянін. Розпорядженням президента країни Володимира Путіна від 3 квітня 2008 Жамсуєв був також

включений до складу консультативної комісії державної ради РФ [13]. Це була подяка за вдало організований референдум.

1 липня 2008 року губернатор Забайкальського краю Равіль Геніатулін оприлюднив структуру майбутнього регіонального уряду. Він назвав прізвища семи своїх заступників і 12 міністрів. Із семи заступників один був вихідцем із АБАО, а всі інші – з Читинської області. Цим заступником голови уряду, керівником адміністрації Агінського Бурятського округу був призначений Жаргал Жигжитжапов, який займав посаду першого заступника голови адміністрації округу. З 12 міністрів лише міністр економічного розвитку Баір Галсанов був вихідцем з округу, який раніше працював заступником голови адміністрації АБАО [23]. Отже, на тлі інших новостворених суб'єктів Агінський округ добився значних поступок. Зокрема, той же Жигжитжапов зайняв посаду заступника голови уряду (жоден інший політик з колишніх автономних округів не отримав такої високої посади). Однак, вирішальне слово в уряді було за вихідцями з Читинської області, яких там була абсолютна більшість.

12 жовтня 2008 року в Забайкальському краї відбулися вибори до перших Законодавчих зборів новоствореного суб'єкта РФ. Впевнену перемогу на виборах за партійними списками здобула «Єдина Росія», що набрала 54,82% голосів виборців; явка склала 45,24% [7]. Дивним є факт такої низької явки на виборах до парламенту, на які прийшло вдвічі менше людей, ніж на референдум по об'єднанню. На нашу думку, це є непрямым доказом завищення показників явки на референдумі 11 березня 2007 року. Крім того, на негативні наслідки об'єднання вказує падіння рейтингу партії «Єдина Росія» порівняно з виборами в Державну Думу в грудні 2007 року (тоді за «Єдину Росію» проголосувало 62,75% виборців) [36].

Завершився об'єднаний процес 11 лютого 2009 року, коли на пленарному засіданні Законодавчих зборів у другому читанні був прийнятий статут Забайкальського краю [29]. Приймаючи статут, Законодавчі Збори Забайкальського краю в преамбулі доводили, що він створений задля утвердження прав і свобод людини і громадянина, вшанування пам'яті предків, поваги до історії, традицій і культури народів і етнічних спільнот, які проживають на території Забайкальського краю [46]. Однак, як і в ФКЗ, тут нема жодного слова про захист прав саме бурятів як титульного корінного етносу Агінського Бурятського округу.

Статусу Агінського Бурятського округу було присвячено весь 4-й розділ Статуту (статті 105-109). Тут, зокрема, закріплено внутрішній адміністративно-територіальний поділ округу на Агінський, Дульдургінський та Могойтуйський адміністративні райони [46]. Крім того, в окрузі

збережені управлінські структури, що стали територіальними органами крайових міністерств і відомств [19].

Згідно з статутом, при Законодавчих Зборах Забайкальського краю створювався консультативно-дорадчий орган – Збори Представників Агінського Бурятського округу [46]. Ці збори забезпечували формування пропозицій щодо захисту законних інтересів народів, що проживають на території округу, їх прав на збереження самобутності, культури, мови, звичаїв і традицій. Порядок формування, структура, повноваження та організація діяльності зборів представників округу встановлювалися законодавчими зборами краю. Створення такого «квазіпредставницького» органу для колишніх суб'єктів Російської Федерації, ліквідованих у 2003-2008 роках, є унікальним випадком [19]. Однак не варто надавати цьому великого значення. Адже цей орган нічого не вирішував, він міг лише радити.

Статті 107 і 108 були присвячені проблемі збереження мови і культури корінних народів краю. Виконавчі органи державної влади краю та їх територіальні органи могли розробляти і брати участь в реалізації на території Агінського Бурятського округу федеральних, крайових цільових програм, у тому числі щодо збереження та розвитку національної культури, мови, національних видів спорту, народних промислів і ремесел, а також у реалізації пріоритетних національних проектів, у яких цілі і джерела фінансування виділяються відокремлено (ст. 107) [46].

У статті 108 зазначається, що на території Агінського Бурятського округу поряд з державною мовою може використовуватися і бурятська мова. В окрузі також мало забезпечуватися право громадян одержувати і поширювати інформацію бурятською мовою через ЗМІ в порядку, встановленому законодавством Російської Федерації. Органи державної влади краю мали сприяти створенню на території округу установ освіти і культури для збереження мов і культур [46]. Однак в статуті не гарантувалося збереження рівня фінансування культурних потреб бурят, а право використовувати бурятську мову поряд з державною ставало фікцією у разі зменшення фінансування бурятських освітніх і культурних установ.

Внаслідок створення Забайкальського краю офіційних завдань об'єднання не було виконано. Якщо базовою метою проекту укрупнення регіонів вважати спрощення регіональної структури, то вона, очевидно, не була досягнута. Фактично укрупнення регіонів перетворилося у першу чергу в пропагандистський проект – перетворити асиметричну федерацію в симетричну воно явно не змогло [19].

У реальності після укрупнення територіальний устрій країни став ще складнішим. Поряд з усіма раніше існуючими видами суб'єктів (республіки, області, краї, автономні округи, автоно-

мні області, міста федерального значення) в Росії з'явилися суб'єкти, що мають всередині себе «адміністративно-територіальні одиниці з особливим статусом». Це одиниці, структура управління якими (і, відповідно, можливості населення цих територій впливати на політику) залежить не стільки від єдиного федерального стандарту, скільки від результатів торгу між владою суб'єктів, які об'єдналися. Їх повноваження в ряді випадків залишаються неясними, а діяльність – непрозорою. Таким чином, реальна управлінська асиметрія не скоротилася, а навпаки, примножилася [19].

Після об'єднання не відбулося прискорення соціально-економічного розвитку краю. Зокрема, намітилась тенденція до зменшення кількості робочих місць. За даними статистики, з 2000 року до 2008-го кількість людей, зайнятих в економіці, зросла з 449,7 до 493,5 тис. чоловік. А з 2008 до 2010 року їх чисельність зменшилась з 493,5 до 490,1 тис. чоловік [35, с.87]. У той же час цей показник в Російській Федерації з 2009 по 2010 рік зріс з 67462,9 до 67576,7 тис. чоловік [35, с.86]. Натомість, кількість безробітних різко зросла. Так, якщо в 2006 році було 46 тисяч чоловік безробітних, то до 2008 року їх кількість зросла аж до 82 тисяч (майже в 2 рази). До 2010 року вдалось знизити цей показник до 61 тисячі. Однак рівень безробіття все рівно є більшим, ніж до об'єднання [35, с.111]. Тож обіцянки створення тисяч робочих місць після об'єднання так і не реалізувалися. Це підтверджується й тим фактом, що кількість безробітних людей на одну вакансію також зросла. Якщо в 2007 році було 8,7 чоловік на одну вільну вакансію, то в 2008 році вже 10, в 2009 – аж 26, в 2010 – 13. Цей показник є значно гіршим, ніж в цілому по Росії, де в 2007 році він становив 1,5, в 2008 році – 1,9, в 2009 – 3,2, в 2010 – 1,8 [35, с.126-127]. Отже, слід відзначити значне погіршення ситуації із зайнятстю населення після створення Забайкальського краю.

В той же час, хоча однією із офіційних цілей об'єднання було оголошено скорочення бюрократичного апарату в Забайкальському краї, він навпаки зростав. У 2007-2010 роках кількість робітників державних органів та органів місцевого самоврядування зросла з 17972 до 19304 чоловік [35, с.135]. За цей же період зросла кількість робітників територіальних органів федеральних органів виконавчої влади – з 6803 до 6967 [35, с.141] і працівників органів виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації та органів місцевого самоврядування – з 8397 до 9174 [35, с.143]. Отже, скорочення бюрократичного апарату закінчилось його збільшенням.

Серед витрат домогосподарств значно збільшилась частка комунальних послуг: з 33,3% в 2007 році до 43,7% в 2010. В той час як в цілому

по Росії цей показник зріс лише з 32,5% до 34,4% [35, с.204-205].

Ще одним негативним наслідком об'єднання стало скорочення мережі дошкільних навчальних установ: з 497 в 2005 році до 472 в 2010-му. В той же час кількість дітей в них зросла з 39,1 до 47,1 тисяч [35, с.213]. Так само скоротилась кількість загальноосвітніх шкіл з 627 в 2007/2008 навчальному році до 618 в 2010/2011 навчальному році [35, с.219]. Число установ початкової професійної освіти також скоротилось – з 34 в 2007 році до 27 в 2010, тоді як з 2000 до 2007 року їх кількість зросла з 31 до 34 [35, с.233]. За цей же час менше стало закладів середньої професійної освіти – з 23 до 22 [35, с.247]. Зросла тільки кількість вузів – з 3 в 2007/2008 н.р. до 4-х в 2010/2011 н.р. [35, с. 267]

Кризові явища після об'єднання також спостерігалися в науці. Кількість організацій, які виконували наукові дослідження, в 2007-2010 роках зменшилась з 18 до 13 [35, с.779], а кількість науковців за відповідний період знизилась з 520 до 322 [35, с.781].

Схожі процеси відбувалися і в сфері охорони здоров'я. Зменшилась кількість лікарняних ліжок з 15,6 тисяч в 2007 році до 12,9 тисяч в 2010 році. В той час як протягом 2000-2007 років ця кількість залишалась стабільною – 15,6 тисяч [35, с.289]. Як один з наслідків цього, збільшились показники захворюваності. Якщо в 2007 році на 1000 чоловік було зареєстровано 643,2 захворювання, то в 2010 вже 741,6 [35, с.313].

Про відсутність ефективної економічної політики після об'єднання свідчать і показники зносу основних фондів. Якщо протягом 2004-2006 років цей показник знизився з 25,9% до 25,8%, то за 2007-2010 роки він збільшився до 31,9% [35, с.388].

Щодо бюджетної політики, то вона після об'єднання почала змінюватися не на користь колишнього автономного округу. Якщо в 2007 році видатки бюджету Агінського Бурятського автономного округу становили 7836,2 млн. рублів, то в 2008 році після юридично оформленого об'єднання на його потреби було спрямовано лише 5412,2 млн. рублів, в той час як на Читинську область в 2007 і 2008 роках було виділено 26360,8 млн. і 32772,9 млн. рублів відповідно [35, с.839-841].

Також зменшився розмір інвестицій в основний капітал. Якщо в 2008 році індекс фізичного обсягу інвестицій був 129,6% (в постійних цінах, у відсотках до попереднього року), то в 2009 році – лише 79,5%. В 2010 році спад продовжився і цей показник продовжив падіння, хоча і не таке стрімке, як в 2009 році, склавши 87,5% [35, с.931]. При цьому різко знизилась частка інвестицій з федерального бюджету: якщо ще в 2009 році їх частка становила 57,6%, то в 2010 році – 30,4% [35, с.938]. Після об'єднання також

зменшився обсяг іноземних інвестицій в економіку Забайкальського краю. Якщо в 2007 році їх обсяг становив 77406 тисяч доларів, то в 2009 році – знизився аж до 48549 тисяч доларів [35, с.947-949].

Щодо цін, то індекс споживчих цін залишився майже незмінним. У 2006 році він становив 109,0%, у 2007 – 110,9%, у 2008 – 112,6%, у 2009 – 111,4%, у 2010 – 109,0% [35, с.952]. Дещо зріс після об'єднання індекс споживчих цін на продовольчі товари. Якщо в 2006 році він становив 108,8%, то в 2010 році – 109,9% [35, с.956].

Середньодушові доходи також зростали, але повільніше, ніж в цілому по Росії, і темпи їх зростання значно відставали від зростання цін. Так, у 2009 році реальні грошові доходи населення Забайкальського краю зросли лише на 1,5%, а в 2010 – на 2,1% [35, с.147]. В цілому по Росії за цей час доходи зростали на 1,8% і 4,7% [35, с.146]. Отже, зростання доходів значно відставало від середньоросійських показників.

В цілому соціально-економічні наслідки об'єднання є негативними. В першу чергу це зумовлено урізанням дотацій з федерального бюджету і розростанням бюрократичного апарату.

Щодо демографічних наслідків об'єднання, то поки що воно не відобразилося на динаміці бурятського населення. Якщо за переписом 2002 року в Читинській області і АБАО разом нараховувалося 70457 бурят [12], то до 2010 року їх кількість зросла до 73941, тобто на 4,9% [17]. В той же час все населення Забайкальського краю в 2010 році становило лише 1107107 чоловік [17], що говорить про його зменшення порівняно з 2002 роком на 48239 (4,2%) [12]. Зокрема кількість росіян знизилась з 1037502 до 977400, тобто на 5,8% [12; 17]. Це продовження тенденції депопуляції росіян в цьому регіоні, яка розпочалася ще в 1990-ті роки. Так, у 1989 році населення Читинської області разом з АБАО становило 1375300 чоловік, а в 2002 лише 1155346, тобто на 16,0% менше [30]. Хоча варто відзначити, що темпи депопуляції суттєво знизились. Не в останню чергу це зумовлено заходами уряду зі стимулювання народженості і зростанням кількості бурятів, які зберігають традиційний уклад життя і менше піддаються маргіналізації.

Однак, у 2011 році ситуація в Агінському Бурятському окрузі почала погіршуватись. У січні-липні 2011 р. народилося 997 осіб, що на 68 осіб менше, ніж у січні-липні 2010 р. На територію округу в січні-липні 2011 р. прибуло 1095 осіб, вибуло 1383 особи. Міграційний відтік, таким чином, склав 288 осіб [42]. Зростання еміграції і зменшення показників народжуваності в Агінському окрузі – це перші тривожні сигнали, які говорять про негативні політики укрупнення.

Для бурятів соціально-економічні негативи доповнилися невиконанням обіцянок влади щодо захисту їх мови. Яскравим джерелом, де ці

факти висвітлюються, є рішення комітету з національної політики Законодавчих зборів Забайкальського краю від 12 травня 2010 року. Воно було прийнято на виїзному засіданні комітету в селищі Агінське. На ньому були також присутні і виступали члени Зібрання представників Агінського Бурятського округу, представники органів виконавчої влади Забайкальського краю, керівники установ культури Агінського Бурятського округу та громадських організацій. Згідно з даними, які містяться в цьому рішенні на момент його прийняття, на території Агінського Бурятського округу вивчення бурятської мови як навчального предмета на всіх ступенях навчання велось в 30 загальноосвітніх закладах. В рамках оптимізації витрат бюджетних установ відбувалося скорочення ставок вчителів бурятської мови та літератури, скорочення ставок викладачів додаткової освіти. У 2007-2008 навчальному році в дошкільних освітніх установах селища Агінське було введено вивчення бурятської мови. Заняття проводили фахівці з бурятської мови. У 2010 році в усіх дошкільних освітніх установах міського округу «Селище Агінське» в умовах оптимізації штатного розкладу ставки викладачів бурятської мови були скорочені. Ці дошкільні освітні установи відвідували 996 дітей, з яких 60-70% дітей бурятської національності при вступі до школи не володіли рідною мовою [37].

З основною доповіддю на засідання запросили виступити завкафедри монголознавства Забайкальського державного гуманітарно-педагогічного університету Тетяну Дугаржапову. За її словами, ситуація зі знанням бурятської мови останнім часом складається гнітюча. Якщо в минулому столітті лише 20% корінних жителів Забайкалля не говорили бурятською, то сьогодні вже 60% не знають мови предків. Молоде покоління охоче вивчає затребувані мови – китайську і монгольську. За даними Тетяни Дугаржапової, останнім часом педагогічний університет відмовився від набору студентів на відділення бурятської мови. Головна проблема тут в працевлаштуванні: в минулому році лише два випускники змогли знайти роботу за професією [5].

У рішенні визнавалась наявність негативної динаміки розвитку бурятської мови, зниження рівня володіння нею, особливо в молодіжному середовищі. На території Забайкальського краю єдиним виданням бурятською мовою є Всебурятська газета «Толон». Тільки на території Агінського Бурятського округу Забайкальського краю бурятською мовою здійснюється випуск передач на радіо і телевізійного інформаційного випуску «Сага хурде». Представники бурятського етносу, що проживають в Забайкальському краї, але за межами Агінського Бурятського округу, позбавлені повноцінного телерадіомовлення на рідній мові. В даний час телепередача «Сага амісхал» виходить в ефір один раз на мі-

сяць або один раз в два місяці і обмежена десятима хвилинами [37].

В рішенні комітету також відзначалось, що Постановою Уряду Забайкальського краю від 24 листопада 2009 року №432 була затверджена крайова цільова програма «Про збереження та подальший розвиток бурятської мови (2010-2013 роки)». Однак, при передбачених програмою 2490,0 тис. руб. та затверджених в Законі про бюджет Забайкальського краю на 2010 рік 500,0 тис. руб. фактично виділено на виконання заходів програми 100,0 тис. руб. [37]. Протягом 2010-2011 років було використано 1500 тис. руб. із запланованих довгостроковою цільовою програмою «Про збереження і розвитку бурятської мови на 2010-2013 роки» 9500 тис. руб. [24]. Тож фінансування трохи збільшили, але не настільки, щоб це змогло вплинути на ситуацію з вивченням бурятської мови. Це ще раз підтверджує, що об'єднання було спрямоване на поступову асиміляцію бурятів після позбавлення їх національно-територіальної автономії. І це відбувалося при тому, що за ними залишились чи не найбільші права серед всіх адміністративно-територіальних одиниць з особливим статусом.

Взагалі, політика укрупнення ліквідовує існуючі форми закріплення територіальних прав корінних народів без гарантованої фінансової підтримки, не пропонуючи альтернативу у формі законодавчо закріпленої культурної автономії [20].

Проаналізувавши задекларовані цілі об'єднання і реальні наслідки для об'єднаних суб'єктів, ми прийшли до висновку, що причини створення Забайкальського краю можна поділити на офіційні і реальні.

Офіційними причинами слід вважати: економічну відсталість і дотаційність Читинської області та успішний досвід подання подібних проблем у керівництва АБАО; правові колізії, пов'язані з феноменом «складених» суб'єктів РФ; стремління центральної влади зменшити

видатки на чиновницький апарат і спростити сам процес управління на регіональному рівні.

Реальними ж причинами, на нашу думку, були: бажання федерального центру скинути з себе тягар витрат на підтримку дотаційної Читинської області та перекласти їх на новостворений Забайкальський край; побоювання бурятського сепаратизму в геополітично важливому регіоні Забайкалля; бажання центральної влади пригальмувати демографічні успіхи бурятів на тлі різкого зменшення російського населення на території Агінського Бурятського автономного округу; продовження процесу переходу від національно-територіальної до територіальної моделі федерації.

Хід об'єднання супроводжувався значним адміністративним тиском. Він чинився як на керівництво округу, так і на опозиційних діячів, які намагалися за допомогою публікацій в пресі і масових акцій протесту не допустити ліквідації Агінського Бурятського автономного округу. Цей тиск було доповнено численними порушеннями в ході підготовки і проведення референдуму. Переговорний процес щодо створення Забайкальським краєм був тривалим і кулуарним. Представники АБАО домоглися значних поступок. 14 лютого 2007 року було навіть підписано угоду про особливий статус округу. Серед всіх колишніх автономних округів агінці добилися в політичному плані найбільших поступок. Однак і ці успіхи не врятували округ від багатьох негативних наслідків об'єднання.

Найгіршим наслідком укрупнення стало зникнення національно-територіальної автономії бурятів. Це спричинило значне зменшення рівня бюджетної забезпеченості округу, погіршення соціально-економічних показників, прискорення асиміляції бурятів і зникнення їх мови.

Отже, створення Забайкальського краю було невдалим проектом з точки зору офіційної мети його появи.

1. 1 марта 2008 года на карте России может появиться Забайкальский край // www.regnum.ru/news/717318.html
2. 4 кандидатуры на пост губернатора Забайкальского края: обзор читинских СМИ за 26-30 марта // <http://www.regnum.ru/news/804876.html>
3. Артоболевский С.С., Вендина О.И., Гонтмахер Е.Ш., Зубаревич Н.В., Кынев А.В. Объединения субъектов Российской Федерации: за и против. – Москва, 2010. – 176 с. // http://www.insor-russia.ru/files/Regions_for_and_againts.pdf.
4. Баир Жамсуев: «Уйти, хлопнув дверью, было бы предательством по отношению к населению округа» // <http://baikal-media.ru/news/interview/24179/>
5. Бурятский язык внесен ЮНЕСКО в перечень исчезающих языков мира // <http://www.baikal-media.ru/news/society/62822/>
6. В Забайкальском крае стало одним городским округом больше // <http://www.regnum.ru/news/1009108.html>
7. В парламенте Забайкальского края будут представлены пять партий // <http://www.regnum.ru/news/1068629.html>
8. В Чите в очередной раз обсудят обращение к президенту России по объединению с Агой // www.regnum.ru/news/714289.html

9. В Читинской области выявлены нарушения при подготовке к объединительному референдуму // <http://www.regnum.ru/news/785116.html>
10. Владимир Путин поддержал создание Забайкальского края // www.regnum.ru/news/741347.html
11. Вместо Читинской области и Агинского округа может появиться Забайкальский край // www.regnum.ru/news/670017.html
12. Всероссийская перепись населения 2002 года // <http://www.perepis2002.ru/index.html?id=17>
13. Глава Агинского округа перешёл на работу в администрацию президента России // <http://www.regnum.ru/news/985367.html>
14. Зубаревич Н.В. Объединение автономных округов: преимущества и риски // http://www.socpol.ru/atlas/overviews/social_sphere/ukr.shtml
15. Иванов В. Путин и регионы. Централизация России. – М.: Издательство «Европа», 2006. – 240 с.
16. Избран первый губернатор Забайкальского края // <http://www.regnum.ru/news/952234.html>
17. Информационные материалы об окончательных итогах Всероссийской переписи населения 2010 года // http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/perepis_itogi1612.htm
18. Какой статус получит округ после объединения? Да никакого! - Иосиф Кобзон: обзор читинских СМИ // www.regnum.ru/news/673527.html
19. Кынев А. Недостижимая симметрия: об итогах «укрупнения» субъектов Российской Федерации // Неприкосновенный запас. – 2010. – №3(71) // <http://magazines.russ.ru/nz/2010/3/ky13.html>
20. Малышев В.Н. Процесс объединения субъектов как одно из направлений территориального развития Российской Федерации // <http://jurnal.org/articles/2008/polit47.html>
21. Маслов С. Кому нужна «Революция поз» // http://baikal-media.ru/news/analytics/24704/?phrase_id=2567329
22. На объединение с Агинским округом в читинском бюджете заложено 47 млн. руб. // <http://regnum.ru/news/755810.html>
23. Названо первое правительство Забайкальского края // <http://www.regnum.ru/news/1021706.html>
24. Научно-практическая конференция "Бурятский язык: история и современность" // <http://culture.irkobl.ru/sites/uobo/working/nationalobr/Novosti/detail.php?ID=168538&print=Y>
25. Начальник аналитического отдела администрации Читинской области: Итоги года, интересные москвичам, вызывают непонимание в Сибири // <http://www.regnum.ru/news/937251.html>
26. Обращение об объединении Читинской области и Агинского округа президенту России доставят "электронкой" // www.regnum.ru/news/719206.html
27. Объединение Читинской области и Агинского округа обсуждают за закрытыми дверями // www.regnum.ru/news/703395.html
28. Оправдано ли создание Забайкальского края и процесс укрупнения субъектов РФ в целом? // <http://www.km.ru/glavnoe/2006/10/09/obshchestvennoe-mnenie/opravdano-li-sozdanie-zabaikalskogo-kraja-i-protsess-ukrup>
29. Парламент Забайкальского края утвердил устав, герб и флаг региона // <http://www.regnum.ru/news/1123664.html>
30. Переписи населения в Забайкальском крае // <http://chitastat.livejournal.com/1653.html>
31. Президент России выделил Читинской области и Агинскому округу дополнительные средства // <http://www.regnum.ru/news/790083.html>
32. Протест против уничтожения Агинского Бурятского автономного округа // <http://erkhe.livejournal.com/6895.html>
33. Путин подписал закон об образовании нового субъекта РФ // <http://www.regnum.ru/news/860417.html>
34. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2007: P32 Стат. сб. / Росстат. – М., 2007. – 991с. // http://www.gks.ru/doc_2007/region/soc-pok.zip
35. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2011: P32 Стат. сб. / Росстат. – М., 2011. – 990с. // <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/news/0fdc8b80499c1016804ce53a2dfc23c6>
36. Референдум, ограбление Сбербанка, "Норильский никель" и Михаил Ходорковский: главные темы 2007 года в Читинской области // www.regnum.ru/news/937831.html
37. Решение Комитета по национальной политике, межрегиональным отношениям, религиозным и общественным организациям Законодательного собрания Забайкальского края «О сохранении и дальнейшем развитии бурятского языка» // <http://oblдума.chita.ru/structure/committees/details/?id=12&sid=1&aid=53>
38. Сайт бурятского народа. Агинский округ против объединения! // <http://www.buryatia.org/modules.php?name=Forums&file=viewtopic&t=7240&sid=072e0cae4499722a0caf89c24c3b1cd3>
39. Совет Федерации предлагает укрупнять регионы, не спрашивая мнения их жителей. Новый регион – Политика. Публикации за 13.10.06 // <http://ua.nr2.ru/policy/87248.html>

40. Соглашение от 14 февраля 2007 года «Об особом статусе административно-территориальной единицы в составе нового субъекта Российской Федерации, образованного в результате объединения Агинского Бурятского автономного округа и Читинской области» // <http://docs.kodeks.ru/document/922209159>
41. Спикер Читинского парламента: У глав районов не прошла эйфория от референдума // <http://www.regnum.ru/news/811620.html>
42. Статистические данные. Социально-экономическое положение Агинского Бурятского округа // <http://www.aginskoe.ru/node/40>
43. Терентьева А. Агинский округ запасся привилегиями. Власти автономии и Читинской области определились со статусом // Коммерсантъ (Хабаровск), №24 (3600), 15.02.2007
1. // <http://www.kommersant.ru/doc/742778/print>
44. Терентьева А. Правозащитный ресурс. Читинские общественники оспорят в прокуратуре агитационные методы власти // http://baikal-media.ru/news/politics/24710/?phrase_id=2567329
45. Терентьева А., Кантемир А., Малышев В. Чита и Агинский Бурятский округ проголосовали за слияние // Коммерсантъ, №38/П (3614), 12.03.2007 // <http://kommersant.ru/doc/749160/print>
46. Устав Забайкальского края // <http://zabaykalsky.news-city.info/docs/200902ustav.htm>
47. Федеральный конституционный закон от 21 июля 2007 г. N 5-ФКЗ "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа" // <http://base.garant.ru/191553/>
48. ЦИК: референдум об объединении двух регионов состоялся // <http://www.regnum.ru/news/794567.html>
49. Цыдыпова Д. Агинский округ против объединения! // <http://www.buryatia.org/modules.php?name=Forums&file=viewtopic&t=7240&sid=072e0cae4499722a0caf89c24c3b1cd3>
50. Читинская область и Агинский Бурятский автономный округ проголосовали за объединение // <http://www.lentacom.ru/reviews/208.html>
51. Читинская область и Агинский Бурятский автономный округ решили объединиться // <http://www.regnum.ru/news/618239.html>
52. Читинская область и Агинский округ продолжают обсуждать объединение // www.regnum.ru/news/651937.html
53. Читинские власти заручились поддержкой президента РФ в создании Забайкальского края // www.regnum.ru/news/743431.html
54. Читинские депутаты поддержали кандидатуру Равиля Гениатулина // <http://www.regnum.ru/news/952161.html>
55. Читинские правозащитники взяли под опеку "оппозиционера местной власти" // <http://www.regnum.ru/news/793540.html>
56. Читинские правозащитники: Подготовка к объединительному референдуму проходит с нарушениями прав человека // <http://www.regnum.ru/news/789744.html>

РЕЗЮМЕ

СОЗДАНИЕ ЗАБАЙКАЛЬСКОГО КРАЯ РФ: ПРИЧИНЫ, ХОД И ПЕРВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ (2006 – 2011)

Шатров В.В. (Ужгород)

В статье анализируются причины, ход и первые результаты объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа в новый субъект Российской Федерации – Забайкальский край. Нами были рассмотрены как официальные, так и реальные причины слияния этих регионов. Также, в ходе исследования мы пришли к выводу о негативном характере последствий объединения.

Ключевые слова: укрупнение, Агинский Бурятский автономный округ, Читинская область, Забайкальский край, субъект федерации.

SUMMARY

CREATING THE TRANS-BAIKAL REGION OF RUSSIA: CAUSES, PROGRESS AND FIRST RESULTS (2006 – 2011)

V. Shatrov (Uzhhorod)

In this article the causes, course and the first effects of unification Chita region and Agin-Buryat autonomous region into new subject of the Russian Federation – Trans-Baikal Region is analyzed. Official and real reasons of association of these regions we were considered. Also, in this analysis we concluded that the consequences of association are negative.

Key words: consolidation, Agin-Buryat autonomous Region, Trans-Baikal Region, region of the Federation