

УДК 94 (470.66) «19/20»

## СТВОРЕННЯ ПЕРМСЬКОГО І КАМЧАТСЬКОГО КРАЇВ: СПІЛЬНЕ І ВІДМІННЕ

**Шатров В.В.** (Ужгород)

*У статті аналізуються спільні і відмінні риси створення Пермського і Камчатського країв. Нами були розглянуті причини, хід і наслідки їх появи. Також у ході дослідження ми прийшли до висновку, що спільного при створенні Пермського і Камчатського країв набагато більше, ніж відмінного.*

**Ключові слова:** укрупнення, Корякський автономний округ, Камчатська область, Камчатський край, Комі-Перм'яцький автономний округ, Пермська область, Пермський край.

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. Першими новими суб'єктами стали Пермський і Камчатський краї. 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 виявити і дослідити спільні і відмінні риси створення Пермського і Камчатського країв.

У своєму дослідженні ми скористалися працями російських дослідників Є.М. Анісімова [2], С.С. Артболецького [4], А. Багіна [30], О.І.Вендіна [4], Є.Ш. Гонтмахера [4], В. Дадалко

[30], Дж. Пола Гуда [5], Н.В. Зубаревич [4; 6], В.Іванова [7], Н. Ісаєвої [8], А.В. Кинєва [4; 14], І.А. Кравець [12], Г.І. Мальцева [15], Д. Нікітіна [17], В. Сепчагова [30], в яких висвітлюються різні аспекти створення Камчатського краю. Також нами були використані дані довідкового характеру з урядових сайтів Камчатського і Пермського країв [9; 19], а також електронних ресурсів краєзнавчого спрямування [11; 22; 23]. В якості джерел нами були використані Федеральний закон «Про основи правового статусу корінних малочисельних народів Росії» [32], Федеральний конституційний закон (надалі – ФКЗ) від 25 березня 2004 року «Про утворення в складі Російської Федерації нового суб'єкта Російської Федерації в результаті об'єднання Пермської області і Комі-Перм'яцького автономного округу» [37], ФКЗ від 12 липня 2006 року «Про утворення в складі Російської Федерації Камчатського краю в результаті об'єднання Камчатської області і Корякського автономного округу» [36], Статут Пермського краю [35], Статут Камчатського краю [34], звіт голови Комі-Перм'яцького округу І.Я. Бикаріза [21], звернення до президента Російської Федерації В.В.Путіна щодо утворення нового суб'єкта Російської Федерації [18], мате-

ріали переписів населення [16; 39], офіційні результати референдуму в Корякському автономному окрузі [29], дані соціологічних опитувань [20], лист громадськості Корякського автономного округу (надалі – КАО) президенту [1], дані С. Арістова щодо дотримання прав людини в Комі-Перм'яцькому окрузі [3], публіцистичні статті М. Кравченко [13], А. Увачана [33], Д. Чернова [38], новини електронних видань [10; 24], дані економічної статистики [25; 26; 27; 28] тощо.

Виникнення Пермського і Камчатського країв було однією з ланок адміністративно-територіальної реформи в Російській Федерації на початку ХХІ століття. Змістом нової регіональної політики федерального центру стало зниження самостійності регіонів і включення різних сфер регіонального життя в ті чи інші федеральні вертикалі. Зміни ж адміністративно-територіального поділу РФ були зумовлені юридичними та політико-психологічними причинами. З юридичної точки зору, в тексті Конституції Росії містилося явне протиріччя: всі суб'єкти оголошувалися рівноправними, але при цьому одні могли входити до складу інших. У психологічному ж плані «нестандартність» регіонів сприймалася як недолік, що порушує симетрію; самим фактом свого існування вона ніби виправдовувала право регіонів на розробку власних політико-інституційних механізмів і, відповідно, аргументувала скорочувала можливості центру в курсі на уніфікацію [14].

Слід звернути увагу на те, що ч. 2 ст. 65 Конституції РФ передбачено прийняття в Російську Федерацію нового суб'єкта і утворення у складі Російської Федерації нового суб'єкта РФ. Згодом, ця конституційна норма була деталізована у Федеральному конституційному законі від 17 грудня 2001 р. № 6-ФКЗ «Про порядок прийняття в Російську Федерацію і утворення в її складі нового суб'єкта Російської Федерації» (далі по тексту – Закон) [2, с.54]. Цей нормативно-правовий акт став правовою основою для створення Пермського і Камчатського країв. З тексту Закону випливає, що утворення нового суб'єкта РФ може відбуватися у формі об'єднання двох і більше суб'єктів. Дане об'єднання відповідно до Закону (ч.2 ст.5) може спричинити за собою припинення існування суб'єктів, території котрих підлягають об'єднанню. Формулювання «може спричинити» свідчить про те, що дана умова не є імперативною і один з об'єднаних суб'єктів РФ може зберегти як своє найменування, так і статус [12, с.460-461]. Така ситуація мала місце по відношенню до Красноярського краю, який об'єднався з Таймирським (Долгано-Ненецьким) і Евенкійським автономними округами, та Іркутської області, яка об'єдналася з Усть-Ординським Бурятським автономним округом на підставі прийняття відповідного федерального конституційного закону. У свою чергу, при утворенні Перм-

ського і Камчатського країв створили їх суб'єкти РФ – Пермська область і Комі-Перм'яцький автономний округ, Камчатська область і Корякський автономний округ, які припинили своє існування. Дане положення Закону схоже з такими моделями реорганізації юридичної особи, як злиття та приєднання [2, с.54-55]. У випадку створення Пермського і Камчатського країв мало місце «злиття» об'єднаних суб'єктів, жоден з яких не зберіг ні найменування, ні статус.

Створення цих суб'єктів має багато інших спільних рис. На їх території в минулому часто відбувались різкі адміністративно-територіальні перетворення. Особливо багато змін було в ХХ столітті. Щодо Пермського краю, то його територія, як і весь Середній Урал, до 1727 р. знаходилась в складі Сибірської губернії з центром в м. Тобольськ, потім пермські землі відійшли до Казанської губернії, а пізніше в 1781 році за наказом Катерини II утворюється Пермське намісництво (згодом губернія). В ХХ столітті, ще до завершення громадянської війни Пермська губернія (1919 р.) була поділена на Єкатеринбурзьку і Пермську [23]. В 1923 році на Уралі в результаті нового районування була утворена велика по площі Уральська область, до складу якої входили Пермська, Єкатеринбурзька, Тюменська й Челябінська губернії [23]. 6 лютого 1925 року утворився Комі-Перм'яцький національний округ. Спочатку він входив до складу Уральської області [19]. Це був перший національний округ в СРСР [15, с.141]. В 1934 році Уральська область була поділена на три самостійні адміністративно-територіальні одиниці — Свердловську, Челябінську і Обсько-Іртишську області. Але невдовзі, 3 жовтня 1938 року, Указом Президії Верховної Ради СРСР перша з них була розділена на дві області: Свердловську и Пермську [23; 22]. У 1938 році після поділу Уральської області округ увійшов до складу Пермської області [19]. В 1992 році Комі-Перм'яцький автономний округ (КПАО), разом з іншими російськими регіонами і національними автономіями, підписавши федеративний договір, став самостійним суб'єктом федерації, продовжуючи територіально перебувати у складі Пермської області [19].

Камчатський півострів в результаті постійних адміністративно-територіальних перетворень, а також внаслідок зміни політики Росії на Далекому Сході також переходив у підпорядкування то одного, то іншого регіону. Ці зміни розпочались майже відразу після створення Камчатської області 2 грудня 1849 року. Вже у 1856 році вийшов Указ «Про утворення Приморської області», за яким Камчатський півострів увійшов до її складу у вигляді Петропавлівського округу. У 1902 році Петропавлівський округ був перейменований в повіт, а у 1909 році було знову створено Камчатську область [9]. У грудні 1919 року Камчатська область стала губернією і увій-

шла до складу Далекосхідної області [9]. У січні 1926 року постановою ВЦВК СРСР був створений Далекосхідний край, до складу якого увійшов Камчатський округ. Губернський і повітовий адміністративний поділ було замінено окружним і районним [9]. Невдовзі, 10 грудня 1930 року було утворено Корякський національний округ [11]. 20 жовтня 1932 року постановою ВЦВК і РНК РРФСР на території Далекосхідного краю була утворена Камчатська область з центром у м. Петропавловськ [9]. У жовтні 1938 року Камчатська область, після чергового адміністративно-територіального поділу, увійшла до складу Хабаровського краю з 13 районами, Корякським і Чукотським національними округами, а в січні 1956 року була виділена зі складу Хабаровського краю в самостійну область РРФСР (у 1953 році Чукотка відійшла до Магаданської області) [9]. В такому вигляді вона проіснувала до 1993 року.

В обох випадках вирішальну роль у реалізації проекту об'єднання стало застосування адміністративного тиску. У переддень референдуму щодо створення Пермського краю було офіційно зареєстровано сорок дев'ять ініціативних груп на підтримку укрупнення і тільки одна група, що виступала проти. Багато в чому так сталося завдяки тому, що область використала свій «адміністративний ресурс» [5, с.193-194].

Апофеозом всього стало 31 жовтня 2003 року, коли в Кудимкар з офіційним візитом, що тривав трохи більше години, прибув Президент Росії Володимир Путін [17]. Повернувшись з поїздки, Путін підписав указ про заходи щодо соціально-економічного розвитку Комі-Перм'яцького автономного округу та Пермської області, що містив детальний план федеральної підтримки регіону аж до 2006 року [5, с.194].

Опозиція створенню Пермського краю взагалі була в опалі. Її не пускали в теле- і радіоэфіри, не публікували в газетах і, як тоді помітила в інтерв'ю «Независимой газете» одна з прихильниць збереження округом його суверенітету Валентина Дубровських, навіть «чинили наймогутніший пресинг не тільки з Пермі, а й з Москви» [17].

Щоб схилити еліти Корякського автономного округу і Камчатської області до об'єднання, був також застосований адміністративний тиск. Процес зрушив з мертвої точки лише після зміни Корякського губернатора Логінова, що відбулося вже в березні 2005 року, і активізації слідчих справ, порушених проти камчатського губернатора М.Б. Машковцева по статті «перевищення і зловживання посадовими повноваженнями» в серпні 2004 року. А корякським депутатам натякнули, що регіон може розраховувати на додаткову допомогу і федеральні інвестиції лише у випадку лояльного ставлення до ініціатив центру [38; 4, с.62]. Це свідчить, що порівняно з 2003

роком дії центральної влади стали ще більш безцеремонними. Можливо це було викликано тим, що при створенні Камчатського краю центр зустрівся із серйозною опозицією. В Корякській думі лише з третього разу проголосували за об'єднання Корякського автономного округу і Камчатської області [13].

Адміністративні методи особливо яскраво проявилися під час організації і проведення референдумів щодо об'єднання. Для забезпечення позитивного результату лунали численні соціально-економічні обіцянки. Величезні кошти були витрачені на підтримку об'єднаної кампанії в засобах масової інформації. При цьому для придушення противників об'єднання широко застосовувався адміністративний ресурс: ініціативним групам відмовляли в реєстрації, а це позбавляло їх можливості не тільки легально вести агітацію, а й контролювати хід голосування. Іншими словами, агітаційні кампанії в усіх перерахованих випадках велися безальтернативно, а підрахунок голосів проводився безконтрольно. У результаті, в регіонах за об'єднання, за офіційними даними, висловилися від 70% до 98% учасників референдумів [14].

Хоча під час масового опитування 9 травня 2002 року, коли соціологи цікавились ставленням населення Російської Федерації до укрупнення регіонів, лише третина опитаних (31%) підтримали цю ідею, трохи більше третини (36%) не вірили в продуктивність проекту, а 17% вважали, що це ще більше погіршить соціально-економічну ситуацію. На запитання про «переможців» і «переможених» внаслідок об'єднання 10% респондентів відповідали, що бачать в укрупненні шанс для свого регіону, 28% – що становеще покращиться у «сусідів», 23% – що виграють всі, а 18% – що від укрупнення ніхто не виграє [20]. Отже, ідея укрупнення мала більше противників, ніж прихильників. Тим більше підозрілими виглядають результати референдумів по створенню Пермського і Камчатського країв. За об'єднання проголосувало 89,69% мешканців Комі-Перм'яцького автономного округу (при явці 64%) і 83,81% жителів Пермської області (при явці 62%) [8, с. 170]. В Камчатській області в ньому взяли участь 139123 особи, що складає 56,44% виборців. За об'єднання з коряками висловилися 118053 учасники референдуму, або 84,99%, проти проголосували 19650 осіб (14,22%) [10]. В Корякському автономному окрузі взяли участь в референдумі 13216 особи, що складає 72,39% виборців. За об'єднання проголосували 12411 учасники референдуму, або 89,04%, проти проголосували 1401 особа (10,05%) [29].

Адміністративний тиск був підкріплений і законодавчими змінами, які значно зменшували права автономних округів. 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» [7, с.146]. Згідно з цим нормативно-правовим актом всі повноваження по предметах федеральної компетенції, здійснення яких делегувалося регіонам, і всі повноваження регіонів по предметах 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 бюджети 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 автономні округи, розраховуються для консолідованого бюджету краю, області, включаючи бюджети округів, і зараховуються в бюджет краю, області [7, с.165-166].

Таким чином, з 2005 року від автономних округів відібрали практично все. І владу, і гроші. Це мало спонукати їх 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'єднані 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 [7, с.166].

Спільними були і реальні причини створення вищезгаданих нових суб'єктів Російської Федерації. До них слід віднести прагнення федерального центру знищити національно-територіальні автономії всюди, де є для цього можливість. Це, на нашу думку, не допускає домінування національних меншин в окремих суб'єктах федерації і полегшує їх асиміляцію в укрупнених адміністративно-територіальних утвореннях.

З точки зору етно-національної ідентифікації, корінна народність на початку XXI століття становила більшість населення Комі-Перм'яцького автономного округу, а його керівництво пишалось собою як першою в регіональній історії національною автономією в складі Радянського Союзу [5, с.189]. Навіть в національних фінно-угорських республіках Російської

Федерації корінне населення залишалось в меншості (Карелія – 6%, Марійська – 42%, Мордовська – 28%, Удмуртська – 31%, Комі – 23%), на відміну від Комі-Перм'яцького автономного округу [31, с.159]. Це викликало занепокоєння з боку федерального центру, якому всюди вбачався привид сепаратизму.

Національний фактор є однією з головних причин створення і Камчатського краю. В Далекосхідному федеральному окрузі проживає 102 тисячі представників корінних народів півночі. Це складає 1,51 % населення цього федерального округу. Причому, найбільша частка корінного населення (понад 40%) в Корякському автономному окрузі [24]. Крім того, корінне населення зростає, а не зменшується, як російське. Так, в 1979 році в Корякському автономному окрузі представників корінних малочисельних народів Півночі було 7,6 тисяч, в 1989 році – 8,9 тисяч, а в 2002 році – 9,0 тисяч [16]. З 1989 до 2002 року частка коряків серед населення Корякського автономного округу зросла з 16,5 аж до 26,7%. Така ситуація спостерігається і в більшості інших колишніх автономних округах, де частка корінного населення зросла в 1,5-2 рази [6]. Хоча на словах влада захищала інтереси корінних народів, однак на ділі ліквідувала їх національно-територіальні автономії, побоюючись виникнення сепаратизму в майбутньому. Саме зростання частки корінного населення майже в абсолютній більшості ліквідованих автономних округах була однією з головних причин політики укрупнення поряд з прагненням федерального центру перекласти тягар фінансування депресивних регіонів з центрального бюджету на регіональний.

Після створення Пермського краю погіршилась ситуація у сфері дотримання етнічних прав і законних інтересів комі-перм'яків, особливо в частині вивчення і використання рідної мови. У 2009 році посилилась тенденція закриття малокомплектних шкіл та дитячих дошкільних установ у районах проживання корінного населення. За інформацією, наданою Міністерством у справах Комі-Перм'яцького округу, система освіти Пермського краю дає можливість реалізувати конституційне право виховання рідною мовою і на вивчення комі-перм'яцької мови як навчального предмета 3403 дітям (17% від загальної чисельності дітей, які відвідують дошкільні освітні установи та навчаються в загальноосвітніх установах округу) [3].

Проте, у 2009-2010 навчальному році за програмами дошкільної освіти комі-перм'яцькою мовою виховувалося 768 дітей, що становило лише 13,1% від загальної кількості дітей, охоплених системою дошкільної освіти (у 2008-2009 навчальному році даний показник складав 14,3%, а в 2007-2008 – 14,8%) [3]. Це свідчить про небезпечну тенденцію вимирання цієї мови.

У той же час протягом 2007-2010 років кількість загальноосвітніх шкіл з вивченням комі-перм'яцької мови як рідної скоротилася з 57 до 43, тобто майже на чверть [3].

Становище корінних народів Камчатки після об'єднання також не покращилось. Підтвердженням цьому є лист від президента Союзу об'єднань корінних малочисельних народів Півночі Камчатського краю «ЯАР» Л.Г. Ігнатенко, громад та представників корінних народів Камчатки президенту РФ Медведеву від 06.06.2010 р. В ньому позитивно оцінюється те, що в травні 2009 року Розпорядженням Уряду РФ за № 631-р затверджено «Перелік місць традиційного проживання і традиційної господарської діяльності корінних малочисельних народів Російської Федерації» і «Перелік видів традиційної господарської діяльності». Однак, наперекір цьому розпорядженню Північно-Східне територіальне управління Федерального агентства з рибальства наказом від 14.05.2010 №116 (додаток № 1) визначило обсяги квот водних біологічних ресурсів (тихоокеанських лососів) для здійснення рибальства з метою забезпечення традиційного способу життя та господарської діяльності корінних народів Півночі в 2010 році в тоннах. На 1 особу – 35 кг (вага в кг нетто) споживання риби на рік (366 днів). Тоді як добова потреба в рибі складає: дітям до 16 років – 640 г; дорослим – 456 г, фактично виділені норми споживання: дітям і дорослим – 0,095 кг на добу на 1 людину. Для аборигенів Камчатки риба – це повсякденний генетичний продукт харчування, джерело і основа існування. Крім того, протягом 2009-2010 років органами влади Камчатського краю через ЗМІ поширювалися публікації про «тубільців», які «збагачуються» за рахунок місцевого населення, забираючи собі всі квоти і промислові ділянки. Невеликі народи навмисно представляються бракон'єрами і шахраями. На думку авторів листа, це є відверте розпалювання міжнародної ворожнечі [1].

Коряки, на відміну від комі-перм'яків, відносяться до корінних малочисельних народів, згідно з вимогами статті 1 Федерального закону «Основи правового статусу корінних малочисельних народів Росії» [32, с.465]. І вищевказані обмеження квот вилову риби є порушенням статті 24 вищезгаданого закону, згідно з якою ліміти на користування природними ресурсами виділяються в розмірах, достатніх для життєзабезпечення і традиційного способу життя корінних малочисельних народів [32, с.474].

Отже, для обох новостворених суб'єктів характерною стала декларативність збереження і охорони прав корінних народів. Зникла та інституція, яка була покликана захищати ці права, – автономний округ. А в нових суб'єктах Російської Федерації корінні народи становлять абсолю-

тну меншість і суттєво вплинути на зміну свого становища не мають змоги.

Пермський і Камчатський краї створювалися з однією метою: прискорення соціально-економічного розвитку та підвищення рівня життя населення, що проживає у вказаних суб'єктах Російської Федерації [37; 36].

Однак, для досягнення цієї мети були різні передумови. З 1993 по 2003 роки дотаційність Комі-Перм'яцького автономного округу зросла з 30% до 80%. Федеральні трансферти забезпечували майже всі установи соціальної сфери і основний обсяг інвестицій. При цьому власне виробництво скорочувалось. На цьому тлі економічні та соціальні досягнення Пермської області, яка увійшла до десятки найбільш розвинених регіонів, стали все більш привабливими для населення округу [8, с.170-171]. Основні соціально-економічні показники Пермської області на час об'єднання практично знаходилися на середньоросійському рівні або достатньо близько до нього. Пермську область в цілому можна було назвати економічно благополучним регіоном [30, с.27]. Історично перший національний округ СРСР протягом 70 років залишався аграрно-сировинним придатком Пермської області [15, с.141].

На відміну від них рівень дотаційності бюджету Камчатської області (відношення суми перерахувань з федерального бюджету до сукупних доходів бюджету) в 2003 році становив 46%, Корякського автономного округу – 49,5%. Перерахування з федерального центру до бюджету округу в розрахунку на душу населення склали 48,9 тис. руб., бюджету області – 12,4 тис. руб. Власні податкові доходи бюджету округу в розрахунку на душу населення склали 21,7 тис. руб., бюджету області – 10,8 тис. руб [18].

Ці факти свідчили про відсутність економічної доцільності об'єднання двох відсталіх регіонів. Адже хто тоді міг надати поштовх для їх розвитку? Надія могла бути тільки на інвестування з боку федерального центру, але, як виявилося згодом, вона була марною.

Пермська область після об'єднання отримувала 7-8 млрд. руб. на рік, при цьому обіцяна допомога більш ніж в 5 разів перевищила обсяг федеральних перерахувань до бюджету автономного округу. Однак для об'єднаної Камчатки допомога не перевищила і 2 млрд. руб., що ненабагато більше федеральних перерахувань до бюджету Корякського АО [6], це лише в 1,5 раза перевищувало розмір цих відрахувань [4, с.15]. Однак, ця допомога мала тимчасовий характер як для Пермського краю, так і для Камчатського. Тому вона й спричинила лише тимчасове покращення соціально-економічної ситуації.

У 2009 році середньомісячна номінальна заробітна плата на одного працюючого в Комі-Перм'яцькому окрузі по великих і середніх орга-

нізаціях становила 11212 руб. і збільшилася в порівнянні з 2005 роком в 2,4 раза, в Пермському краї – в 1,9 раза [21]. Але в 2000-2004 роках в Комі-Перм'яцькому автономному окрузі середньомісячна номінальна заробітна плата збільшилася з 1180,2 до 3536,3 рублів, тобто майже в 3 рази [26, с.141].

В Камчатській області середньомісячна номінальна заробітна плата з 2001 до 2005 року зросла з 4448,5 рублів до 12297,7 рублів (в 2,8 раза), а в Корякському автономному окрузі – з 5427,5 рублів до 14630,9 (в 2,7 раза) [25, с.20; 26, с.23]. В 2006 році цей показник по області становив вже 15477,1 рублів і 17689,3 рублів по округу [27, с.22], а в 2010 році середньомісячна номінальна заробітна плата в Камчатському краї збільшилась до 31569,9 рублів (лише в 1,9 раза порівняно з 2006 роком) [28, с.24]. Тож об'єднання не прискорило темпів соціально-економічного розвитку ні в Пермському краї, ні в Камчатському.

Відсутність покращення підтверджується також високими темпами скорочення населення в об'єднаних суб'єктах, особливо на території колишніх автономних округів. Показник міграції населення в Комі-Перм'яцькому окрузі в 2009 році склав мінус 423 особи [21]. А в 2004 році цей індикатор складав лише мінус 133 особи [26, с.71]. Якщо за три роки з моменту перепису 2002 року до референдуму про об'єднання в 2005 році із Корякського округу поїхало 1,5 тис. чоловік, то за три роки після оголошення об'єднання вдвічі більше. Причому 2006-2008 роки були вдалим роками, наповненими оптимізмом відносно перспектив реалізації національних проєктів, економічного зростання і росту добробуту населення [4, с.64]. До 2010 року населення округу скоротилося до 18,8 тис. чоловік, що становить лише 74,6% від показника 2002 року [39]. Це вкрай стрімка депопуляція і об'єднання лише прискорило її.

Щодо законодавчого оформлення об'єднання, то тут теж є багато спільних моментів. Так, згідно з 6 статтею Федерального конституційного закону від 25 березня 2004 року №1-ФКЗ «Про утворення в складі Російської Федерації нового суб'єкта Російської Федерації в результаті об'єднання Пермської області і Комі-Перм'яцького автономного округу» на час перехідного періоду Законодавчі збори Пермської області і Комі-Перм'яцького автономного округу приймають рішення спільно на об'єднаних засіданнях [37]. На відміну від "іркутського" або "красноярського" сценарію скасування парламентів колишніх автономних округів, Пермська система прийняття спільних рішень законодавчими органами об'єднаних суб'єктів також застосовувалася в Камчатському краї [14]. Згідно з статтею 8 ФКЗ «Про утворення в складі Російської Федерації нового суб'єкта Російської Фе-

дерації в результаті об'єднання Камчатської області і Корякського автономного округу» від дня утворення Камчатського краю і до дня завершення формування Законодавчих зборів Камчатського краю першого скликання закони приймаються Радою народних депутатів Камчатської області і Думою Корякського автономного округу [36].

Однак, нерівнозначним виявилось представництво колишніх автономних округів в Законодавчих зборах Камчатського і Пермського країв. Згідно з 37-ю статтею Статуту Пермського краю, на території Комі-Перм'яцького округу було створено два одномандатних виборчих округи, в кожному з яких обирався один депутат Законодавчих Зборів Пермського краю [35]. Два депутати з 60 – це надзвичайно мало для забезпечення інтересів комі-перм'яцького народу, адже вони не можуть серйозно вплинути на прийняття рішень, які стосуються інтересів округу.

В свою чергу місцева еліта Корякії отримала досить значне представництво в нових Законодавчих зборах. Згідно з 9 статтею ФКЗ «Про утворення в складі Російської Федерації нового суб'єкта Російської Федерації в результаті об'єднання Камчатської області і Корякського автономного округу» із 50 депутатів 10 обирались від Корякії [36]. Це 20% і найвищий показник серед всіх колишніх автономних округів, які були ліквідовані [33]. Ці поступки зумовлені, на нашу думку, тривалим неприйняттям депутатами Корякської думи ідеї об'єднання.

Остаточний статус Комі-Перм'яцького округу був визначений у VIII главі Статуту Пермського краю, який був прийнятий 27 квітня 2007 року. В ст. 35 визначається, що Комі-Перм'яцький округ входить до складу Пермського краю як адміністративно-територіальна одиниця з особливим статусом – округ [35, с.26]. Згідно з 29 статтею Статуту Камчатського краю Корякський округ входить до нього теж як адміністративно-територіальна одиниця з особливим статусом [34]. Тож внаслідок створення Пермського і Камчатського країв територіальний устрій країни став ще складнішим. Поряд з усіма раніше існуючими видами суб'єктів (республіки, області, краї, автономні округи, автономні області, міста федерального значення) в Росії з'явилися суб'єкти, що мають всередині себе «адміністративно-територіальні одиниці з особливим статусом». Таким чином, реальна управлінська асиметрія не скоротилася, а навпаки зросла. Подібні результати об'єднання проєкту наочно доводять: внутрішньо диференційований простір, – подібний до російського, з його географічними, етнічними, конфесійними, економічними та іншими особливостями територій, асиметричний за самою своєю природою, – неминує породжувати асиметричні схеми управління та асиметричні управлінські структури.

ри. І в цьому Росія далеко не унікальна. Аналогічним чином справа йде в Сполучених Штатах Америки, у Великобританії, у Франції, в Індії. У багатьох країнах світу в територіальній структурі або зовсім немає «симетрії», або ж вона дуже умовна [14].

Отже, спільними рисами створення Пермського і Камчатського країв були: 1) «злиття» об'єднаних суб'єктів Російської Федерації, жоден з яких не зберіг ні найменування, ні статус; 2) обидва краї історично часто ставали об'єктом адміністративно-територіальних перетворень; 3) значне застосування адміністративного тиску при їх створенні; 4) велика частка корінного населення в Комі-Перм'яцькому і Корякському автономних округах напередодні їх ліквідації; 5) єдина офіційна мета об'єднання – прискорення соціально-економічного розвитку об'єднаних регіонів; 6) основна реальна причина створення країв – національний фактор; 7) погіршення становища корінних народів після об'єднання попри декларування їх захисту; 8) прискорення темпів депопуляції населення колишніх автономних округів після ліквідації їх національно-територіальних автономій; 9) відсутність прискорення темпів соціально-економічного розвитку після створення Пермського і Камчатського країв; 10) тимчасовий харак-

тер фінансової допомоги федерального центру після об'єднання; 11) збереження парламентів автономних округів і надання їм права брати участь у прийнятті спільних рішень протягом перехідного періоду створення Пермського і Камчатського країв; 12) перетворення колишніх автономних округів в адміністративно-територіальні одиниці з особливим статусом.

Але попри те, що створення цих суб'єктів має багато спільних рис, були і певні відмінності. До них належать: 1) жорсткіший адміністративний тиск при створенні Камчатського краю; 2) якщо при створенні Пермського краю Пермська область небезпідставно розглядалась як локомотив для розвитку відсталого і дотаційного Комі-Перм'яцького автономного округу, то на відміну від них Камчатська область і Корякський автономний округ напередодні об'єднання були в однаковій мірі дотаційними; 3) значно більший обсяг федеральної фінансової підтримки для Пермського краю, ніж для Камчатського; 4) більше представництво Корякії в Законодавчих зборах Камчатського краю, ніж Комі-округу в парламенті Пермського.

Загалом спільного при створенні Пермського і Камчатського країв набагато більше, ніж відмінного.

1. Аборигены Камчатки пишут президенту РФ [Электронный ресурс]: Интернет-газета «КамСити». – 06.06.2010. – Режим доступа: <http://www.kamcity.ru/aborigeny-kamchatki-pishut-prezidentu-rf.html>. – Заглавие с экрана.
2. Анисимов Е.Н. Принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта Российской Федерации / Е.Н. Анисимов [Электронный ресурс]: Вестник Челябинского государственного университета. Право. – 2008. – Выпуск 16. – №22(123). – С.54-61. – Режим доступа: <http://www.lib.csu.ru/vch/123/010.pdf>. – Заглавие с экрана.
3. Аристов С. Соблюдение прав человека на территории Коми-Пермяцкого округа / С. Аристов [Электронный ресурс]: Интернет-газета «Кудымкарские ведомости». – 2009. – Режим доступа: <http://www.vedomosti.kudymkar.ru/ethno.htm>. – Заглавие с экрана.
4. 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](http://www.insor-russia.ru/files/Regions_for_and_againts.pdf). – Заглавие с экрана.
5. Дж. Пол Гуд Россия при Путине: укрупнение регионов / Гуд Пол Дж. [Электронный ресурс]: Логос. – 2005. – №1(46). – С. 172-212. – Режим доступа: <http://www.ruthenia.ru/logos/number/46/06.pdf>. – Заглавие с экрана.
6. Зубаревич Н.В. Объединение автономных округов: преимущества и риски / Н. Зубаревич [Электронный ресурс]: Социальный атлас российских регионов. – Режим доступа: [http://www.socpol.ru/atlas/overviews/social\\_sphere/ukr.shtml](http://www.socpol.ru/atlas/overviews/social_sphere/ukr.shtml). – Заглавие с экрана.
7. Иванов В. Путин и регионы. Централизация России / В. Иванов. – М.: Издательство «Европа», 2006. – 240 с.
8. 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](http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_17-18.pdf). – Заглавие с экрана.
9. История [Электронный ресурс]: официальный сайт Законодательного собрания Камчатского края. – Режим доступа: <http://www.zaksobr.kamchatka.ru/history/default.aspx>. – Заглавие с экрана.
10. Камчатка посчитала процент людей, готовых объединиться с Корякией [Электронный ресурс]: Информационно-аналитическое интернет издание «Правда.Ру» – 28.10.2005. – Режим доступа: <http://www.pravda.ru/news/politics/28-10-2005/65735-0/>. – Заглавие с экрана.

11. Корякский округ [Электронный ресурс]: Корякский автономный округ. – Режим доступа: <http://www.koryakskii.ao.ru/>. – Заглавие с экрана.
12. Кравец И.А. Российский конституционализм: Проблемы становления, развития и осуществления / И.А. Кравец. – СПб.: Издательство Р.Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. – 675 с.
13. Кравченко М. Корякия сдалась на милость объединителя. Губернаторы Кожемяко и Машковцев победили депутатов / М. Кравченко [Электронный ресурс]: газета "Коммерсантъ". – 30.04.2005. – №78 (3162). – Режим доступа: <http://kommersant.ru/Doc/574786>. – Заглавие с экрана.
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. Мальцев Г.И. Некоторые аспекты национально-государственного строительства Коми-Пермяцкого автономного округа / Г.И. Мальцев // Российская государственность: уровни власти. Теория и практика современного государственного строительства: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Ижевск, 24-26 апреля 2001 года / Отв. ред. М.Ю. Малышев. – Ижевск: Издательский дом «Удмуртский университет», 2001. – С. 141-143.
16. Национальный состав населения России по данным переписей населения [Электронный ресурс]: Демоскоп Weekly. – 15-28 октября 2012. – №527-528. – Режим доступа: [http://demoscope.ru/weekly/ssp/rus\\_nation.php](http://demoscope.ru/weekly/ssp/rus_nation.php). – Заглавие с экрана.
17. Никитин Д. Под колесами интеграции / Д. Никитин [Электронный ресурс]: Портал Коми-Пермяцкого округа. – 2010. – Режим доступа: <http://komiperm.ru/rakurs/POD-KOLESAMI-INTEGRATSII>. – Заглавие с экрана.
18. Обращение Президенту Российской Федерации В.В. Путину об образовании нового субъекта Российской Федерации [Электронный ресурс]: Министерство Регионального развития Российской Федерации. – Режим доступа: [http://www.google.com.ua/url?sa=t&source=web&cd=8&ved=0CFIQFjAH&url=http%3A%2F%2Fwww.minregion.ru%2FOpenFile.ashx%2FAddress\\_26-05-2005.doc%3FAttachID%3D223&ei=\\_zI1TqSQDpGj-gbGvJ2fdQ&usq=AfQjCNGSSdITU2EL8jUZA92HhnniN4fszg](http://www.google.com.ua/url?sa=t&source=web&cd=8&ved=0CFIQFjAH&url=http%3A%2F%2Fwww.minregion.ru%2FOpenFile.ashx%2FAddress_26-05-2005.doc%3FAttachID%3D223&ei=_zI1TqSQDpGj-gbGvJ2fdQ&usq=AfQjCNGSSdITU2EL8jUZA92HhnniN4fszg). – Заглавие с экрана.
19. Общие сведения о Коми-Пермяцком округе Пермского края [Электронный ресурс]: Министерство по делам Коми-Пермяцкого округа Пермского края. – Режим доступа: <http://minkpo.permkrai.ru/node/130>. – Заглавие с экрана.
20. Объединение регионов. База данных ФОМ, 9.05.2002. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://bd.from.ru/report/map/dd021830>. – Заглавие с экрана.
21. Отчет главы Коми-Пермяцкого округа-министра Пермского края И.Я. Быкариза «Итоги социально-экономического развития Коми-Пермяцкого округа в результате объединения Коми-Пермяцкого автономного округа с Пермской областью, перспективы дальнейшего развития» [Электронный ресурс]: Игорь Быкариз. Блог на WordPress.com. – 17.12.2010. – Режим доступа: <http://igorbykariz.files.wordpress.com/2010/12/d0b4d0bed0bad0bbd0b0d0b4-d0b8-d18f-d0b1d18bd0bad0b0d180d0b8d0b7d0b0-d0b2d0b5d180d181d0b8d18f-d0bed182-17-12-2010.doc>. – Заглавие с экрана.
22. Пермский край – история и факты [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.59all.ru/news/permskij\\_kraj\\_istorija\\_i\\_fakty/2011-04-07-565](http://www.59all.ru/news/permskij_kraj_istorija_i_fakty/2011-04-07-565). – Заглавие с экрана.
23. Пермский край. История Пермского края [Электронный ресурс]: Федеральный портал PROTOWN.RU. – Режим доступа: [http://protown.ru/russia/obl/history/history\\_432.html](http://protown.ru/russia/obl/history/history_432.html). – Заглавие с экрана.
24. Проблемы коренного населения обсудили в Хабаровске [Электронный ресурс]: Информационное агентство «ДЕЙТА.РУ». – 03 июня 2005, 17:29. – Режим доступа: [http://deita.ru/politics/dalnij-vostok\\_03.06.2005\\_37429\\_problemy-korenного-naselenija-obsudili-v-khabarovske.html?print](http://deita.ru/politics/dalnij-vostok_03.06.2005_37429_problemy-korenного-naselenija-obsudili-v-khabarovske.html?print). – Заглавие с экрана.
25. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2001: Статистический сборник. – М.: Росстат, 2001. – 827 с.
26. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2005: Статистический сборник. – М.: Росстат, 2006. – 982 с.
27. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2006: Статистический сборник. – М.: Росстат, 2007. – 981 с.
28. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2010: Статистический сборник. – М.: Росстат, 2010. – 996 с.
29. Референдум Корякского автономного округа [Электронный ресурс]: Избирательная комиссия Корякского автономного округа. – 03.11.2005, 12:00. – Режим доступа: <http://www.koryak.vybory.izbirkom.ru/region/region/koryak?action=show&root=1&tvд=282200088943&>



- vgn=282200088942&region=82&global=null&sub\_region=82&prver=0&vibid=282200088943&type=232 – Заглавие с экрана.
30. 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.
  31. Тэпс Д. Концептуальные основы федерализма / Д. Тэпс. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2002. – 204 с.
  32. Федеральный закон «Основы правового статуса коренных малочисленных народов России» // Зорин В.Ю., Аманжолова Д.А., Кулешов С.В. Национальный вопрос в Государственных думах России: опыт законодательства / В.Ю. Зорин, Д.А. Аманжолова, С.В. Кулешов. – М.: Информационно-издательское агентство «Русский мир», 1999. – С.465-482.
  33. Увачан А. Особый статус только на бумаге / А. Увачан [Электронный ресурс]: Газета «Красноярский рабочий». – 7 октября 2009. – Режим доступа: [http://www.krasrab.com/archive/2009/10/07/09/view\\_article](http://www.krasrab.com/archive/2009/10/07/09/view_article). – Заглавие с экрана.
  34. Устав Камчатского края [Электронный ресурс]: официальный сайт Правительства Камчатского края. – 04.12.2008. – №141. – Режим доступа: <http://www.kamchatka.gov.ru/index.php?cont=78&menu=1&menu2=66#1>. – Заглавие с экрана.
  35. Устав Пермского края [Электронный ресурс]: Администрация губернатора Пермского края. – 27.04.2007. – №32-ПК. – Режим доступа: [http://www.admin.permkrai.ru/\\_engine/get\\_file.php?f=143&d=\\_res/fs/&p=file.pdf&n=](http://www.admin.permkrai.ru/_engine/get_file.php?f=143&d=_res/fs/&p=file.pdf&n=). – Заглавие с экрана.
  36. Федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 г. N 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» [Электронный ресурс]: Информационно-правовой портал ГАРАНТ. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/189730/>. – Заглавие с экрана.
  37. Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. N 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» [Электронный ресурс]: Информационно-правовой портал ГАРАНТ. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/12134870/>. – Заглавие с экрана.
  38. Чернов Д. Крупная рыба. Главе Камчатки придется выбирать между двумя сроками – губернаторским и тюремным / Д. Чернов [Электронный ресурс]: Время новостей. – 31.08.2004. – №156. – Режим доступа: <http://www.vremya.ru/2004/156/4/106397.html>. – Заглавие с экрана.
  39. Численность городского и сельского населения Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа: <http://www.perepis-2010.ru/message-rosstat.php>. – Заглавие с экрана.

## РЕЗЮМЕ

### СОЗДАНИЕ ПЕРМСКОГО И КАМЧАТСКОГО КРАЕВ: ОБЩИЕ И ОТЛИЧИТЕЛЬНОЕ

**Шатров В.В.** (Ужгород)

В статье анализируются общие и отличительные черты создания Пермского и Камчатского краев. Нами были рассмотрены причины, ход и последствия их появления. Также в результате исследования мы пришли к выводу что общих черт при создании Пермского и Камчатского краев гораздо больше, чем отличительных.

**Ключевые слова:** укрупнение, Корякский автономный округ, Камчатская область, Камчатский край, Коми-Пермяцкий автономный округ, Пермская область, Пермский край.

## SUMMARY

### CREATION OF THE PERM AND KAMCHATKA REGIONS: COMMON AND DISTINCTIVE FEATURES

**V. Shatrov** (Uzhhorod)

This article examines the common and distinctive features of the Perm and Kamchatka regions creation. We examined the causes, course and consequences of their occurrence. At last we came to conclusion that common in the creation of Perm and Kamchatka regions much more than excellent.

**Key words:** consolidation, Koryak Autonomous District, Kamchatka Region, Kamchatka Region, the Komi-Permyatsky Autonomous Region, Perm Region.