

МІЖ УНІТАРИЗМОМ І ФЕДЕРАЛІЗМОМ: ДОСВІД РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

УДК 342.3 (470+571)

У статті здійснено спробу вивчити і дати оцінку змінам в адміністративно-територіальному устрої Російської Федерації і відносинами між центральним російським урядом та суб'єктами федерації протягом 1991-2011 рр. Автор стверджує, що російський федеральний центр здійснює політику зниження фактичного статусу автономних одиниць у територіально-політичній системі Росії.

***Ключові слова:** федерація, Російська Федерація, автономні одиниці, сепаратизм, децентралізація, регіони, унітаризація.*

Розбудова Української держави потребує не лише осмислення закономірностей її розвитку в сучасний період, а й врахування історичного досвіду реформування державного устрою в інших державах пострадянського простору. Саме тому нині зростає значення досліджень сучасної історії державності і права в Російській Федерації.

Питання реформування державного устрою Російської Федерації протягом 1991-2011 рр. висвітлювали в наукових працях В.Г.Анненков, В.А. Ковальов, І.В.Лосєв, М.І.Михальченко, В.Є.Селівестров, Р.Ф.Туровський, А.Л.Цуканов [1-6]. Автор у статті ставить перед собою завдання визначити основні тенденції змін в адміністративно-територіальному устрої та у співвідношенні повноважень між загальнофедеральними органами влади і суб'єктами федерації в Росії в 1991-2011 рр. у контексті здійснення в перспективі децентралізаційних процесів в Україні.

Країни світу, в яких мають місце явища децентралізації, розподіляються за М.Михальченком, на три групи. До першої групи належать країни “третього світу” – держави, які виникли після Другої світової війни на територіях колишніх колоній. Їм властиві вільно проведені кордони, відсутність культурно-історичної та етнічної єдності, незавершеність процесу формування націй і народностей. Унаслідок цього багато країн Азії, Африки, Латинської Америки,

започаткувавши незалежність, “роздираються на частини” нескінченними конфліктами політичного, етнічного і релігійного характеру [4, с.445-446].

Друга група держав представлена розвинутими країнами Заходу. Більшість з них не відчуває гостроти міжетнічних протиріч, а навпаки, у них виникає потреба передавання повноважень з центру на регіональний і місцевий рівні. Це зумовлено сучасними соціально-політичним і технологічним розвитком постіндустріального суспільства, посиленням тенденцій до локалізації регіональних етнічних груп і субетносів. І, нарешті, третя група країн – це посткомуністичні держави. Доки в них панували соціалістичні режими, міжрегіональні, міжетнічні, релігійні протиріччя приховувалися, заганялися всередину. Крах соціалістичної системи призвів до послаблення державної влади на всіх рівнях, загострення згаданих проблем і навіть до дезінтеграції соціалістичних федерацій (СРСР, Югославія, Чехословаччина) на складові частини. Останні продовжують відчувати проблеми із “територіальною цілісністю” і “державною єдністю”, маючи чимало нерозв’язаних проблем з окремими регіонами [4, с.446].

Сепаратистські і регіоналістські рухи, які ведуть збройну боротьбу з центром, користуються значним впливом у деяких регіонах світу. Як приклад, можна згадати південь Судану, окремі райони Індонезії. У деяких країнах розвиток сепаратизму призвів до оформлення незвідомих держав (Сомалі). У ряді випадків відбулося міжнародне визнання нових держав (Еритрея) чи повстанські території отримали особливий статус у межах існуючої держави. В інших випадках регіональний рух був придушений з допомогою як військових дій, так і перемовин з подальшим відновленням загальнонаціональної юрисдикції за підтримки міжнародного співтовариства (Афганістан) [5, с.129-130].

Усе ж важливим є поступове зменшення залежності регіонів від центральної влади. Це сприятиме підвищенню ефективності суспільної діяльності, дієвості управлінських рішень, посиленню ініціативи на місцях. Досвід таких країн, як Франція, Іспанія, Італія свідчить, що передача владних

повноважень з центрального на регіональний рівень забезпечує вагомі соціально-економічні результати, ефективність регіональної політики [7, с.13].

В Європі цьому сприяють процеси інституціональної інтеграції країн ЄС, зважаючи на які загальноєвропейські правові норми та стандарти мають пріоритетний, а подекуди й імперативний статус щодо національних законодавств європейських країн [8, с.2]. Натомість у Російській Федерації після періоду розділеності, слабкості федерації переходять до позиції централізації, дискутується питання, чи спроможна держава стати унітарною федерацією. А.Захаров вважає, що існуванню в Росії повноцінної реально діючої федерації заважає слабкість демократичної культури і ліберальних традицій [6, с.180].

На думку В.Саленко, в Росії унітаризація проявляється в тому, що законодавча компетенція поступово концентрується в руках федерального центру. Наступною ознакою унітаризації Російської Федерації є існування ієрархічно організованої вертикалі як виконавчих, так і законодавчих органів влади [1, с.16-17].

Російську Федерацію складають республіки, краї, області, міста федерального значення, автономна область і автономні округи, які є суб'єктами федерації (21 республіка, 9 країв, 46 областей, 2 міста федерального значення, 1 автономна область, 4 автономних округи). Суб'єкти федерації групуються у 8 (до 2010 року – 7) федеральних округів; 11 економічних районів; 14 географічних районів; 4 (до 2010 року – 6) військових округи; 9 (до 2010 року – 11) годинних поясів [9].

У 90-ті рр. ХХ ст., як відзначав В.Ковальов, відносини Москви і регіонів характеризувалися постійним порушенням взаємних домовленостей і торгом, який мав слабе правниче обґрунтування [2, с.226-227]. Існуюча в 90-х рр. ХХ ст. федеральна структура Росії була неефективна – громіздка, численна, ускладнена (для неї був притаманний принцип “матрьошки” – “вкладеності” одного суб'єкта федерації в інший) [2, с.472].

У 1992-1993 рр. у Росії склалася асиметрична ситуація, коли республіки мали статус суверенних держав, що дозволяло стверджувати про конфедеративний тип відносин. Більше того, відносини Москви з Чечнею і Татарстаном взагалі не були юридично оформлені. Проблема статусної асиметрії була частково розв'язана після прийняття російської Конституції 1993 р., яка ввела принцип рівності суб'єктів федерації, хоча і залишила за республіками ряд особливих повноважень [5, с.453].

Дії задля зниження статусної асиметрії почалися в 2000 р., після приходу до влади президента В. Путіна. На цьому етапі федеральний центр активно декларував принцип рівності суб'єктів федерації, сприяючи зниженню фактичного статусу республік у територіально-політичній системі і подоланню наслідків “параду суверенітетів” [5, с.455].

На сьогодні Росія уже є більшою мірою унітарною державою, ніж федеративною. У 2004 р. в Адміністрацію Президента Російської Федерації В.Путіна поступив проект, який передбачав перетворення 89 суб'єктів федерації на 28 регіонів, які найчастіше порівнюють з губерніями Російської імперії. Під час їх створення мали укрупнюватися чи зливатися найбільш розвинуті і потужні в економічному плані суб'єкти з дотаційними регіонами і територіями Росії. Крім того, аналіз утворень давав підстави стверджувати, що кожен національний автономний регіон мав вливатися в регіон з переважним російським населенням [10, с.5].

Зокрема, 7 грудня 2003 р. був проведений референдум з об'єднання Пермської області і Комі-Перм'яцької автономної одиниці (далі – АО) у Пермський край. Пропозиція про об'єднання була схвалена переважною більшістю голосів. Об'єднання відбулося 1 грудня 2005 року. 17 квітня 2005 р. був проведений референдум з приєднання Таймирської та Евенкійської АО до Красноярського краю. Об'єднання вступило в силу 1 січня 2007 року.

Крім того, 1 липня 2007 року об'єдналася Камчатська область і Коряцька АО у Камчатський край. 16 квітня 2006 був проведений референдум з приєднання Усть-Ординської Бурятської АО до Іркутської області. Рішення референ-

думу вступило в силу 1 січня 2008 року. У свою чергу 1 березня 2008 року об'єдналися Читинська область і Агинська Бурятська АО в єдиний Забайкальський край. Розпочата попередня робота з об'єднання Архангельської області і Ненецького автономного округу (можливі назви нового адміністративного утворення - Поморський край, Архангельський край, Північний край) [9].

Президент Російської Федерації В.Путін під час реформування адміністративного устрою Російської Федерації пішов на утворення 7 федеральних округів (з 2010 р. – 8). У цих округах є своя влада в особі залежного від Кремля намісника, є своя столиця як центр тяжіння до цього утворення. Саме тому деякі аналітики побачили в цих федеральних округах усі ознаки протодержав і підстави для сепаратизму в майбутньому [3, с.52-53].

Одночасно, як мінімум дві республіки – Чечня і Татарстан продовжують претендувати на особливий статус у складі Росії. На думку, багатьох експертів, зробити їх статус ідентичним статусу навіть інших республік в існуючій етнополітичній ситуації практично неможливо. Імовірно, Чечня і Татарстан збережуть у найближчому майбутньому статус регіонів з обмеженим державним суверенітетом. Крім цього, існує проблема Калінінградської області [5, с.458].

Отже, на початкових етапах конституційного процесу в Росії федеральний центр надавав максимум повноважень автономним одиницям, прагнучи зберегти цілісність держави. Проте після періоду проявів сепаратизму і слабкості центральної влади в Російській Федерації у 90-х рр. ХХ ст., президентство В.Путіна і Д.Медведева ознаменувалося політикою обмеження владних повноважень суб'єктів федерації та укрупненням адміністративно-територіальних одиниць.

Зменшення кількості самоврядних суб'єктів Російської Федерації відбувається шляхом розчинення слабших національних автономій в етнічно російських адміністративних одиницях, що фактично є проявом асиміляційної діяльності центральної російської влади. Однак внутрішньополітична стабільність Російської Федерації є умовною і ґрунтується не на задоволенні інтересів автономних одиниць, а на існуванні сильної вертикалі влади і

поступовою унітаризацією державного устрою. Перспективи подальших наукових досліджень державного устрою Російської Федерації вбачаємо в детальному аналізі раніше не залучених джерельних матеріалів і визначенні перспектив використання російського досвіду в питанні удосконалення існуючого адміністративно-територіального устрою в Україні.

1. Анненкова В.Г. Перспективы развития федерализма в Российском государстве / В.Г. Анненкова // История государства и права. – 2006. – №1. – С.16-17.
2. Глобалізація. Регіоналізація. Регіональна політика. Хрестоматія з сучасної зарубіжної соціології регіонів / Укладачі Кононов І.Ф. (науковий редактор), Бородачів В.П., Топольсков Д.М. – Луганськ: Альма матер – Знання, 2002. – 664 с.
3. Лосєв І. Контури суверенітету / І. Лосєв // Український тиждень. – 2008. – 21-27 листопада. – С.52-53.
4. Михальченко М.І. Україна як нова історична реальність: запасний гравець Європи / М.І.Михальченко. – Дрогобич: ВФ “Відродження”, 2004. – 488 с.
5. Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика: учеб. пособие для вузов / Р.Ф. Туровский. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. – 780 с.
6. Цуканов А.Л. Федерализм: глобальный подход к проблеме / А.Л. Цуканов // Полис. – 2004. – №2. – С.179-182.
7. Мрінська О.В. Регіональна політика в країнах Європейського Союзу і можливості використання її досвіду в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. географ. наук: спец. 11.00.02 “Економічна та соціальна географія” / О.В.Мрінська. – К., 2005. – 20 с.
8. Козак Т.М. Регіоналізм та внутрішньодержавна регіоналізація у Сполученому королівстві Великої Британії і Північної Ірландії: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02 “Політичні інститути та процеси” / Т.М. Козак. – Львів, 2003. – 18 с.
9. Современное федеративное устройство России // http://ru.wikipedia.org/wiki/Федеративное_устройство_России. Сайт відвідано 01.01.2012 р.
10. Сагайдачный И. Укрупнение. РУ. / И. Сагайдачный // Зеркало недели. – К., 2006. – 3 июня. – С.5.

Adamovych S.W.

Between unitarizm and federalism : the Russian Federation experience.

The article attempts to study and assess the changes in the administrative-territorial structure of the Russian Federation and relationships of the central Russian government and the Federation subjects during 1991 - 2011. The author argues that the Russian federative centre pursues the policy of diminishing the actual status of autonomous units in the territorial-political system of Russia.

Key words: Federation, the Russian Federation, autonomous units, separatism, decentralization, regions, unitarization.