УЧЕБНИКИ
ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ ЭКОНОМИКИ

ВШЭ
HSE

УЧЕБНИКИ
ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ ЭКОНОМИКИ

ВШЭ
HSE

320
Тур

Р.Ф.Туровский

ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕГИОНАЛИСТИКА

Допущено Министерством образования и науки Российской Федерации в качестве учебного пособия для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки «Политология»

№ 16294

Издательский дом ГУ ВШЭ

Москва 2006

УДК 323
ББК 66.3
Т88

Издано при финансовой поддержке Федерального агентства
по печати и массовым коммуникациям в рамках
Федеральной целевой программы "Культура России"

Подготовлено при содействии НФПК —
Национального фонда подготовки кадров в рамках
программы "Совершенствование преподавания
социально-экономических дисциплин в вузах"

Рецензенты:

доктор политических наук,
профессор Российской академии государственной службы
при Президенте РФ *О.В. Гаман-Голутвина*;

доктор философских наук, профессор,
заведующий кафедрой мировой и российской политики
философского факультета МГУ им. М.В. Ломоносова *В.И. Коваленко*

ISBN 5-7598-0357-3

© Туровский Р.Ф., 2006
© Оформление. Издательский дом
ГУ ВШЭ, 2006

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие 13

Введение. Теоретические основы политической регионалистики 15

Глава 1. Теория и методология политической регионалистики 30

1.1. Региональная структура государства 30

1.1.1. Государство как территория 30

1.1.2. Регион и территориальная структура (геоструктура) 36

1.1.3. Регионализация в многосоставном обществе 43

1.1.4. Факторы и формы регионализации 46

1.1.5. Методология исследования регионализации 49

1.2. Географическое моделирование и региональный политический анализ 52

1.2.1. Географическое моделирование региональной структуры 52

1.2.2. Диффузия политических инноваций 59

1.2.3. "Понимающая" политическая регионалистика 63

1.3. Государство как территориально-политическая система 68

1.3.1. Территориально-государственное строительство 68

1.3.2. Регион в балансе отношений "центр — регионы" 70

1.3.3. Центр в балансе отношений "центр — регионы" 72

1.3.4. Концептуализация баланса "центр — регионы" 75

1.3.5. Функционалистский подход к изучению баланса отношений "центр — регионы" 78

1.3.6. Понятие "региональная политика" 80

1.3.7. Содержание региональной политики 83

1.3.8. Подходы в региональной политике 88

1.3.9. Региональное участие и региональный политический процесс 89

1.4. Территориально-политическая специфика федеративного государства 90

1.4.1. Понятие "федерализм" 90

1.4.2. Особенности федеративной территориально-политической системы 95

1.4.3. Концепции федерализма 100

Литература 104

Контрольные вопросы 106

Глава 2. Мировой опыт территориально-государственного строительства 108

2.1. Административно-территориальное деление государства 108

2.1.1. Основные понятия 108

2.1.2. Факторы административно-территориального деления 110

2.1.3. Формат административно-территориального деления 116
2.1.4. Топонимика административно-территориальных единиц 130
2.1.5. Морфология административно-территориального деления 133
2.1.6. Столичность в системе административно-территориального деления 136
2.1.7. Уровни административно-территориального деления 138
2.1.8. Сценарии реорганизации административно-территориального деления 139
2.1.9. Принципы изменения административно-территориального деления 147
2.1.10. Государственная юрисдикция на море 149
2.2. Политико-административные границы и пограничные споры 151
2.2.1. Основные понятия 151
2.2.2. Особенности политической лимологии 153
2.2.3. Процесс создания границы 154
2.2.4. Морфология границы 156
2.2.5. Пограничный спор как отражение конфликта в системе административно-территориального деления 160
2.3. Территориально-политическая децентрализация 162
2.3.1. Основные понятия 162
2.3.2 Децентрализация в унитарных государствах 164
2.3.3. Создание регионалистских государств 167
2.3.4. Постколониальные модели децентрализации 171
2.4. Современный сравнительный федерализм 176
2.4.1. Компаративные исследования федерализма 176
2.4.2 Генезис федерализма и исторические модели федерализации 176
2.4.3. Факторы федерализации 194
2.4.4. Классификации федераций 197
2.4.5. Федератизм как форма федерализма 200
2.4.6. Федеративная трансформация 202
Литература 204
Контрольные вопросы 208

Глава 3. Моделирование государства как территориально-политической системы: мировой опыт 209
3.1. Общенациональный территориально-политический контроль 209
3.1.1. Единство общенационального правового пространства 209
3.1.2. Территориальная сеть агентов центральной администрации. Прямое и непрямое федеральное администрирование 211
3.1.3. Специальные институты централизованного контроля и санкций в отношении региональной власти 217

3.1.4. Институт федеральной интервенции: определение интервентора и формальных поводов для интервенции 221
3.1.5. Непрямые санкции 222
3.2. Институты регионального влияния на общегосударственном уровне 223
3.2.1. Бикамерализм и региональные палаты 223
3.2.2. Иерархия палат и функциональные различия между ними 224
3.2.3. Способ формирования региональной палаты 226
3.2.4. Нормы регионального представительства 227
3.2.5. Другие формы обеспечения регионального представительства в парламентах федераций 230
3.2.6. Региональный бикамерализм в унитарных государствах 231
3.2.7. Другие формы регионального влияния в федерациях 233
3.2.8. Общераспространенные формы регионального влияния 235
3.3. Разграничение полномочий между уровнями власти 241
3.3.1. Принципы разграничения полномочий 241
3.3.2. Идеология разграничения полномочий и определение компетенции центра 246
3.3.3. Разграничение полномочий в экономике 250
3.3.4. Разделение полномочий по вопросам земли, недр и аграрного сектора 252
3.3.5. Разграничение полномочий в социальной сфере 254
3.3.6. Разграничение полномочий в инфраструктурных отраслях 258
3.3.7. Некоторые общие принципы разграничения полномочий 259
3.4. Региональная власть в современном государстве 261
3.4.1. Организация региональной власти 261
3.4.2. Модель выборного губернатора 262
3.4.3. Парламентская модель 266
3.4.4. Канадская и австралийская модели (квазипарламентская модель) 267
3.4.5. Модель назначаемого губернатора 268
3.4.6. Монархическая модель 270
3.4.7. Швейцарская модель 271
3.4.8. Региональная власть в унитарном государстве 271
3.5. Местная власть в современном государстве 273
3.5.1. Концептуальные основы и существующая практика местного самоуправления 274
3.5.2. Территориальные субъекты местного самоуправления 281
3.5.3. Организация местной власти 285
3.5.4. Компетенция местной власти 289
Литература 293
Контрольные вопросы 295

Глава 4. Политико-историческое развитие российской системы "центр — регионы" 296
4.1. Отношения "центр — регионы" в средневековой России 296
4.1.1. Конфедеративно-вотчинная модель XIII—XIV вв. 297
4.1.2. Переходная удельно-уездная модель XV в. 304
4.1.3. Земская модель XVI в. 312
4.1.4. Асимметрия в региональной политике в контексте управления инокультурной периферией 319
4.2. Отношения "центр — регионы" при династии Романовых 323
4.2.1. Переходная военно-административная модель XVII в. 323
4.2.2. Петровская модель региональной политики (губернская модель с элементами самоуправления) 327
4.2.3. Послепетровская централизация 334
4.2.4. Екатерининская модель региональной политики (обновленная губернская модель) 335
4.2.5. Император Павел: новая централизация и упрощение региональной политики 339
4.2.6. Александр I: частичная децентрализация 341
4.2.7. Николай I: новое упорядочение в системе 344
4.2.8. Земская модель Александра II 347
4.2.9. Александр III: новая частичная централизация 353
4.2.10. Николай II: потеря баланса в отношениях "центр — регионы" 355
4.3. Отношения "центр — регионы" в советский период 358
4.3.1. Февральская революция и ее последствия 358
4.3.2. Советы: от альтернативных органов самоуправления к новой государственной власти 360
4.3.3. Октябрьская революция и рождение советского федерализма 362
4.3.4. Расколы российского пространства 365
4.3.5. Национально-государственный полицентризм и его преодоление 372
4.3.6. Суверенитет и территориально-политическая субординация в советском федерализме 378
4.3.7. Национально-территориальная автономия в РСФСР 383
4.3.8. Региональное участие 393
4.3.9. Региональное и местное самоуправление 395
4.3.10. Территориальное экономическое планирование и управление 397
Литература 398
Контрольные вопросы 400

Глава 5. Региональная структура современной России 402
5.1. Эволюция административно-территориального деления России 402

5.1.1. Дореволюционная система административно-территориального деления 402
5.1.2. Формирование новой системы административно-территориального деления в советский период 405
5.2. Современный федерализм и политико-административная структура России 413
5.2.1. Влияние распада СССР на региональную структуру России 413
5.2.2. Современная политико-административная структура 416
5.2.3. Факторы формирования региональной структуры 421
5.2.4. Проблемы дробности административно-территориального деления и укрупнения регионов 430
5.2.5. Система федеральных округов 431
5.2.6. Принципы создания новых субъектов федерации 435
5.3. Статус субъектов федерации и проблема территориально-политической асимметрии 440
5.3.1. Определение статуса субъектов федерации 440
5.3.2. Национально-территориальная автономия и асимметрия 441
5.3.3. Особый статус российских республик 445
5.3.4. Статус автономных округов 458
5.3.5. Некоторые перспективы 464
5.4. Межрегиональные границы и пограничные споры в современной России 466
5.4.1. Правовые основы межрегиональных границ и их изменения 466
5.4.2. Межрегиональные пограничные споры 467
5.5. Экстерриториальные формы этнической самоорганизации 473
Литература 475
Контрольные вопросы 478

Глава 6. Региональная политика и баланс отношений "центр — регионы" в современной России 479
6.1. Правовые основы региональной политики в России 479
6.2. Федеральный центр как субъект отношений "центр — регионы" 484
6.2.1. Президент России 484
6.2.2. Правительство России 486
6.2.3. Роль Федерального Собрания 488
6.2.4. Роль Конституционного суда 489
6.2.5. Роль судебных органов и прокуратуры 490
6.2.6. Роль групп влияния как субъектов региональной политики 491
6.3. Правовые механизмы и институты федерального вмешательства и централизованного контроля 492

6.3.1. Конституционные полномочия президента в сфере федерального вмешательства 492
6.3.2. Институты президентского влияния в региональной политике 496
6.3.3. Система ведомственных вертикалей 503
6.3.4. Отстранение губернаторов от должности 505
6.3.5. Роспуск региональных органов законодательной власти 510
6.3.6. Изъятие полномочий у региональной власти 511
6.4. Институты регионального влияния на федеральном уровне 512
6.4.1. Особенности российского бикамерализма 512
6.4.2. Эволюция Совета Федерации 515
6.4.3. Функции Совета Федерации в законотворческом процессе 518
6.4.4. Региональное и федеральное влияние в Совете Федерации 519
6.4.5. Консультативные органы регионального представительства 521
6.4.6. Региональный лоббизм на федеральном уровне 524
6.4.7. Региональные интеграционные структуры 527
6.5. Разграничение полномочий между центром и регионами 531
6.5.1. Правовые основы разграничения полномочий 531
6.5.2. Полномочия центра и регионов в России 535
6.5.3. Полномочия автономных округов 540
6.5.4. *Договора о разграничении полномочий между центром и регионами* 541
6.6. Экономическая региональная политика как особая форма региональной политики 548
6.6.1. Роль экономической региональной политики в политическом процессе 548
6.6.2. Региональные финансовые ресурсы и их динамика 550
6.6.3. Финансовая зависимость регионов от центра 553
6.6.4. Адресная федеральная помощь 557
6.6.5. Особый экономический режим в регионах 560
6.6.6. Позиции регионов-лидеров 563
6.7. Моделирование отношений "центр — регионы" в России 566
6.7.1. Постсуверенизационная модель отношений 1991—1993 гг. 566
6.7.2. Модель 1994—1996 гг. (модель Ельцина — Черномырдина) 569
6.7.3. Модель 1997 г. (модель молодых реформаторов) 571
6.7.4. Модель 1998 г. (модель Примакова) 574
6.7.5. Модель рецентрализации 2000—2005 гг. (модель Путина) 577
6.7.6. Оптимизация отношений "центр — регионы" после 2005 г. 582
Литература 582
Контрольные вопросы 586

Глава 7. Региональная и местная власть в современной России 588
7.1. Системы региональной власти 588
7.2. Исполнительная власть в субъектах федерации 591
7.2.1. Исполнительная власть в республиках 592
7.2.2. Модели исполнительной власти в республиках 594
7.2.3. Исполнительная власть в других регионах России 597
7.2.4. Основные параметры института губернатора 602
7.3. Организация исполнительной власти в регионах: сравнительный анализ 609
7.3.1. Структура региональной исполнительной власти 610
7.3.2. Институт вице-президента (вице-губернатора) 613
7.3.3. Институт регионального правительства 616
7.4. Законодательная (представительная) власть в субъектах федерации 619
7.4.1. Основные параметры института регионального законодательного собрания 623
7.4.2. Разделение властей и система сдержек и противовесов в российских регионах 631
7.5. Системы местной власти 632
7.5.1. Конституционные принципы организации местного самоуправления 633
7.5.2. Формирование местного самоуправления в современной России 634
7.5.3. Территориальный формат местного самоуправления 637
7.5.4. Формирование органов местного самоуправления 639
7.5.5. Вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления 641
7.5.6. Нормы ответственности местного самоуправления перед государством 643
7.5.7. Формы горизонтальной интеграции муниципальных образований 645
7.5.8. Территориальное общественное самоуправление 645
7.6. Политические конфликты в российских регионах 646
7.6.1. Подходы к изучению региональных конфликтов в России 646
7.6.2. Конфликт между губернаторами и законодательными собраниями 649
7.6.3. Конфликт между губернаторами и местным самоуправлением 651
7.6.4. Конфликт "губернаторы против «федералов»" 655
7.6.5. Партийное и корпоративное измерение региональной конфликтности 656
Литература 659
Контрольные вопросы 661

Глава 8. Расстановка политических сил в регионах России (региональные элиты, группы влияния и политические режимы) 663
8.1. Региональные элиты 663
8.1.1. Основные понятия 663
8.1.2. Структурные трансформации региональной элиты 665
8.1.3. Этапы обновления региональной элиты 668
8.2. Основы регионального политического анализа 671
8.2.1. Изучение региональной политической ситуации 671
8.2.2. Политические институты и группы влияния в региональной политической ситуации 674
8.2.3. Региональные политические режимы 684
8.3. Региональные политические режимы и политическая ситуация в республиках 688
8.4. Региональные политические режимы и политическая ситуация в прочих субъектах федерации 696
8.4.1. Северо-Западный федеральный округ 696
8.4.2. Центральный федеральный округ 701
8.4.3. Приволжский федеральный округ 707
8.4.4. Южный федеральный округ 711
8.4.5. Уральский федеральный округ 715
8.4.6. Сибирский федеральный округ 718
8.4.7. Дальневосточный федеральный округ 724
Литература 727
Контрольные вопросы 729

Заключение. Прикладная политическая регионалистика 731

Приложение 735

Abstract (in English) 777

Contents 781

ПРЕДИСЛОВИЕ

Понятие "политическая регионалистика" используется в российской науке с 1990-х гг. Постепенно оно получило широкое распространение в политологии, превратившись в одно из признанных научных направлений. Конечно, региональные политические исследования, которым посвящена политическая регионалистика, существуют и проводятся достаточно давно. Наверное, столько же, сколько и политические исследования как таковые, ведь в любом политическом исследовании всегда есть хотя бы малая толика регионального содержания, пространственного измерения, как скажем мы, прочитав учебник. Но, пожалуй, только во второй половине XX в. начинается работа над созданием специализированных научных направлений. Эту работу можно представить как встречное движение. С одной стороны, географы занялись исследованиями в области политической географии — науки, которая, по сути, пережила в постсоветской России новое рождение. С другой стороны, политологи, занимающиеся региональными исследованиями, все чаще стали идентифицировать свое направление как политическую регионалистику. Со временем политическая регионалистика получила статус и признание, вошла в перечень обязательных учебных дисциплин для политологов. Возникла потребность и в новых учебниках. Как это часто бывает, на первых стадиях становления политической регионалистики как политологической дисциплины возник разнобой мнений и оценок по поводу ее смысла и содержания.

В 1999 г. автор данной книги выпустил учебное пособие "Политическая география", тоже одно из первых в своем роде. С тех пор региональные политические исследования ушли далеко вперед. Автор продолжал работу над теорией и методологией региональных исследований, было собрано и переработано огромное количество нового фактического материала как по России, так и по зарубежным странам. Российская политическая жизнь тоже не останавливалась ни на минуту, давая обильную пищу для размышлений. Очень полезными оказались материалы лекций, на протяжении многих лет читаемых автором на факультете прикладной политологии Государственного университета — Высшей школы экономики, на географическом и философском факультетах МГУ им. М.В. Ломоносова. Да и сам лекционный процесс, общение со студентами оказали неоценимую пользу. Итогом этой работы и стало новое учебное пособие — "Политическая регионалистика".

В его различных разделах представлен весь спектр проблем, которыми занимается политическая регионалистика, прежде всего:

- мировой и российский опыт территориально-государственного строительства;
- государство как территориально-политическая система;

- региональная структура государства;
- региональная политика;
- баланс отношений "центр — регионы";
- региональное влияние и участие;
- институты региональной и местной власти;
- региональный политический процесс;
- региональные элиты;
- расстановка политических сил в регионах;
- прикладные исследования.

Учебное пособие позволило представить политическую регионалистику в качестве целостной политической науки, имеющей свой научный аппарат и свою методологию (совокупность определенных политологических и географических методов). Кроме того, в нем удалось собрать воедино большое количество полезной информации о процессах территориально-государственного строительства, региональной политике и региональных политических процессах в России и других странах мира.

Работа над учебным пособием была начата при поддержке Национального фонда подготовки кадров (НФПК). Учебно-методический материал, который составил основу данного учебного пособия, был одобрен Независимым комитетом по сертификации учебных материалов в качестве базового при подготовке специалистов по направлению "Политология" (сертификат № 092, выдан на основании решения Совета НКСУМ, протокол № 5 от 23 декабря 2004 г.). При подготовке некоторых разделов учебного пособия также были использованы результаты исследований, проведенных автором в рамках работы по гранту Российского гуманитарного научного фонда, проект № 02-03-18012а. Частично текст учебного пособия перекликается с некоторыми статьями автора, но его основная часть публикуется впервые и была подготовлена специально для данного издания.

Автор выражает благодарность:

- рецензентам данного учебного пособия О.В. Гаман-Голутвиной и В.И. Коваленко за ценные замечания;
- коллегам с кафедры публичной политики факультета прикладной политологии ГУ ВШЭ, кафедры мировой и российской политики философского факультета МГУ, кафедры экономической и социальной географии России географического факультета МГУ и персонально руководителям этих кафедр — Н.Ю. Беляевой, В.И. Коваленко и В.Е. Шувалову;
- Н.Ю. Малютиной за помощь при подготовке табличного приложения;
- Д.В. Соколовой и Л.А. Кадиловой за помощь при подготовке картографического приложения.

Введение

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕГИОНАЛИСТИКИ

В современной науке можно встретить множество понятий, которые обозначают области знания, изучающие пространственные аспекты разнородных явлений. Среди них: регионалистика, география, регионология, регионоведение, краеведение, региональная наука, географическое государствоведение, геополитика, региональная политология. Для того чтобы понять, что такое политическая регионалистика и какие научные задачи она решает, необходимо разобраться со всем этим многообразием понятий.

Региональные исследования и их многообразие

Самым первым, базовым понятием, которое еще не обозначает конкретную науку, но зато очерчивает обширную предметную область, является понятие "***региональные исследования***". Любое исследование можно признать региональным в том случае, если оно использует один из двух принципов (или оба принципа сразу):

- ***принцип дифференциации***, который предполагает изучение региональных различий одного и того же явления.
- ***принцип локализации***, который предполагает изучение конкретных локализованных (т.е. четко определенных и ограниченных на местности) комплексов различных явлений в их взаимосвязи.

Следование указанным принципам позволяет изучать пространственное измерение любых явлений. **Пространственное измерение явлений любого происхождения составляет предмет региональных исследований.**

Необходимо подчеркнуть, что понятие "пространство" используется здесь в своем классическом понимании, известном как из философии, так и из географии. **Пространство понимается как совокупность объектов (предметов и явлений), которые рассматриваются с помощью таких атрибутов, как положение относительно друг друга, протяженность, форма, расстояние и ориентация**[1].

[1] В политической науке можно встретить понятие "политическое пространство", которое нередко идет без объяснений, представляя собой даже не понятие, а скорее мета-

Все названные выше области знания так или иначе занимаются региональными исследованиями. Попытаемся определить, чем объясняются и в чем состоят различия, чтобы в конечном итоге понять, что представляет собой политическая регионалистика.

Столь большое и изрядно запутанное многообразие понятий имеет свои объяснения.

Во-первых, исторически первой региональными исследованиями стала заниматься география — наука, название которой, как известно, имеет перевод: "землеописание". Однако в поступательном развитии географии возникли существенные проблемы. Главная из них — ограниченное развитие теоретической географии при обилии разнородных "землеописательных" исследований. Недостаточная зрелость теоретической географии выражается в большом количестве разнообразных концепций, ни одна из которых пока не стала интегрирующей и широко признанной научной парадигмой общегеографического характера. Слабость теоретической географии сочетается с практическим отсутствием распространения и популяризации ее концепций за пределами географического сообщества.

Кроме того, география исторически возникла как наука естественная, в основе которой находится изучение природы. Социальные и гуманитарные аспекты были привнесены в нее позднее. Притом география на протяжении длительного периода, вплоть до первой половины XX в., отличалась природоцентризмом, пытаясь рассматривать социальные явления как функцию природных условий[2].

В такой ситуации гуманитарии, не являющиеся географами по образованию, исследуя регионы, нередко стремятся к поиску новых понятий, позволяющих определить региональные исследования без использования понятия "география".

Во-вторых, особенность региональных исследований заключается в неизбежном и даже обязательном дублировании объекта исследований с другими науками. В этой связи полезно вспомнить известную классификацию наук, предложенную немецким философом И. Кантом и использованную знаменитым теоретиком географии А. Геттнером [Геттнер, 1930]. В соответствии с подходом И. Канта и А. Геттнера, науки делятся на три группы:

- науки сущностные, предметные, систематизирующие, классифицирующие;
- науки временные, хронологические, исторические, периодизирующие;
- науки пространственные, хорологические, топографические, районирующие.

фору, обозначающую представляемые автором конфигурацию, соотношение политических институтов и явлений, или политическую среду, в которой происходят те или иные социальные процессы. В нашем случае понятие "пространство" используется в строгом, "изначальном" смысле.

[2] Парадигма географического детерминизма рассматривает социальные явления в их зависимости от природных, физико-географических характеристик.

Региональные исследования одновременно относятся к первой и третьей группам. Это значит, что у них нет специфического объекта исследований, или, иными словами, их объектом исследований является само пространство в его структурном многообразии. Но каждый элемент этого многообразия обязательно изучается какой-либо специализированной наукой. Причем неизбежно эта специализированная наука учитывает и в какой-то степени исследует региональные различия, связанные со своим объектом.

Таким образом, региональные исследования представляют собой переходную область знаний, они являются междисциплинарными по самой своей сути. К региональным исследованиям приходят специалисты с разным образованием, и они неизбежно используют те теоретические знания, которые были получены в рамках своей специализированной науки.

В-третьих, выделяется целый ряд уровней региональных исследований. Дело в том, что пространство поддается масштабированию, оно может быть представлено в виде совокупностей объектов самой разной величины в зависимости от задачи конкретного исследования. Поэтому возможны специальные региональные исследования, где пространственное измерение имеет тот или иной масштаб в широких пределах от глобального до локального уровня. В результате эти разновидности региональных исследований по мере накопления материала и теоретического багажа стремятся к обособлению и ищут собственную идентичность.

В такой ситуации строгое различение понятий представляется непродуктивным, поскольку все направления региональных исследований взаимосвязаны, перетекают одни в другие. Попытки жестко определить и четко ограничить те или иные частные разновидности региональных исследований в качестве отдельных и самостоятельных наук следует признать непродуктивной схоластикой.

Региональная наука и политическая регионалистика

Наряду с географией и исторически — после географии, но не вместо нее возникло новое общее определение области знания, с помощью которого в мировой практике принято объединять региональные исследования социально-гуманитарного профиля. Это понятие — "***региональная наука***" (regional science; возможен также другой перевод этого понятия — "наука о регионах"). **Региональная наука изучает пространственное измерение социальных, экономических, политических и поведенческих явлений**. Она достаточно активно развивается с середины XX в. Действует Международная ассоциация региональной науки, основанная в 1954 г., ее штаб-квартира находится в британском городе Лидс.

Понятие "***регионалистика***" этимологически очень близко к понятию "региональная наука". Оно является результатом словообразования, произошедшего в русском языке, и не имеет прямого перевода на английский и другие языки, наи-

Университет
Абонемент
№ 16294

более распространенные в мировой науке. В сущности, единственным адекватным вариантом перевода понятия "регионалистика" на английский язык является как раз "региональная наука". В то же время принцип разграничения уровней региональных исследований позволяет нам выделить предметное поле политической регионалистики, рассматривая ее как обособленную часть региональной науки (см. ниже).

Региональные исследования не могут проводиться "вообще", у них все-таки должен быть более определенный объект. Мы говорим о том, что региональные исследования берут объекты других наук и рассматривают их пространственные измерения. Но в то же время каждое конкретное региональное исследование должно исходить из наличия своего специального объекта. Например, вышедшая в Нью-Йорке в 1960 г. и переведенная в 1966 г. на русский язык работа У. Изарда "Методы регионального анализа: введение в науку о регионах" посвящена социально-экономической проблематике [Изард, 1966]. В этой работе подробно излагаются методы сбора и анализа региональной социально-экономической информации, но концептуальные рамки и ориентиры собственно региональной науки остаются не обозначенными. В то же время сам автор в заключении отмечает: "очень обширную область этой науки (т.е. науки о регионах, regional science. — Авт.) нельзя ограничивать разработкой методов анализа, даже если эти методы дополнены обильными, хорошо продуманными и организованными исследованиями географов и других ученых. Наука о регионах должна вторгнуться в область теории, в которой центральное место займут районные и межрайонные структуры и функции. Такая теория должна вскрыть и обобщить взаимозависимости между системой и ее подразделениями... Она должна выйти за пределы ортодоксальных теорий социальных наук и сделать акцент на тех основных взаимодействиях политических, социальных и экономических факторов, которыми до сих пор обычно пренебрегали" [Изард, 1966, с. 656].

Таким образом, существует условная отраслевая структура региональной науки, связанная с конкретными объектами исследований. Хотя надо понимать, что комплексные связи явлений на конкретной территории не позволяют рассматривать выбранный объект в отрыве от других, например политические явления — в отрыве от экономических или культурных. Поэтому, выбрав один объект и идентифицировав через него отраслевое направление региональной науки, можно и зачастую необходимо рассматривать влияние на него иных объектов, выступающих в роли факторов. Например, политические региональные исследования могут рассматривать в качестве факторов, влияющих на территориальные особенности своего объекта, экономические и культурные факторы. Не случайно У. Изард в своих работах подчеркивает момент взаимодействия политических, социальных и экономических факторов. Результатом такого взаимодействия становится размещение тех или иных явлений (объектов), анализом которого и выявлением соответствующих закономерностей занимается региональная наука.

Объектом политической регионалистики является объект политологии, т.е. политические институты, явления и процессы. Как результатом синтеза географии и политологии является политическая география, так результатом синтеза региональной науки и политологии стала политическая регионалистика.

Следует заметить, что политическая регионалистика — политическое ответвление в региональной науке, пока не является столь развитым научным направлением в мировой практике. Западная региональная наука по-прежнему ориентирована в большей степени на изучение социально-экономических, демографических, градостроительных, экологических вопросов в контексте размещения, пространственного структурирования и перемещения объектов и явлений (позднее к ним в логике развития западной науки добавилась поведенческая проблематика). В таком виде региональная наука гораздо ближе к экономической географии и региональной экономике. Вообще региональная наука в мировой практике пока не претендует на статус отдельной науки и представляет собой скорее попытку организации диалога между региональными направлениями, существующих в различных науках, и специалистами в этих областях. Вопросы, близкие к политической регионалистике, рассматриваются в большей (но тоже пока недостаточной) степени в западной политической географии, которая в последние десятилетия все дальше уходит от традиционной географии и приближается к политологии.

Политическая регионалистика все еще переживает этап становления, на Западе она тоже пока не сложилась как наука. Россия с ее уникальным комплексом региональных проблем вполне может стать одним из центров развития политической регионалистики. Сама политическая регионалистика, на наш взгляд, может рассматриваться в качестве особого научного направления с самостоятельными перспективами, хотя имеющего отчетливо междисциплинарную природу и неразрывно связанного с другими науками.

Таким образом, объект исследований в политической регионалистике во многом является тем же самым, что и для политологии в целом. Но для его более четкого определения следует использовать ***правило территориальной дифференциации***, которое означает рассмотрение только тех политических явлений, которые характеризуются территориальной неоднородностью:

- исследуемые в политической регионалистике объекты предполагают наличие у них внутренней территориальной дифференциации. Если таковой не наблюдается или она не признается значимой, то объект не может рассматриваться в политической регионалистике.
- политическая регионалистика ориентирована на исследование политики на субнациональном (т.е. внутригосударственном) уровне, что практически исключает из исследования объекты, имеющие международный или общенациональный, но не дифференцированный на субнациональном уровне, формат.

Итак, объекты исследований в политической регионалистике должны предполагать возможность районирования (деления на территориальные фрагменты по заданным критериям) или сравнения между субнациональными территориальными ячейками (что означает наличие различий между этими ячейками). Другими словами, каждый интересный для политической регионалистики политологический объект должен иметь территориальную проекцию.

С учетом этого правила возможными объектами исследований в политической регионалистике можно считать следующие.

1. *Политические институты.* Например, к политическим институтам относятся государство и его административные[3] единицы. Для политической регионалистики интерес представляет как общенациональная власть (в контексте ее деятельности, имеющей территориальную проекцию и территориальный эффект), так и власть на региональном и местном уровнях.

Также политическая регионалистика рассматривает такие институты, как партии, группы интересов и группы давления. Правило территориальной дифференциации опять-таки означает, что мы рассматриваем только региональные проекции партий, т.е. их деятельность в регионах и в связи с регионами.

2. *Политические системы и политические режимы.* Рассматривается мера региональных различий в общенациональной политической системе и в общенациональном политическом режиме. При достаточно больших различиях можно говорить о региональных политических системах и региональных политических режимах.

3. *Политические процессы.* Здесь речь идет о территориальной проекции общенациональных политических процессов. Примером можно считать исследование региональных различий в результатах национальных выборов. Либо рассматриваются политические процессы сугубо регионального или местного уровней.

4. *Политическая культура, политическое поведение и политическое участие.* Как в случае с политической системой и политическим режимом, исследователь рассматривает меру региональных различий в политической культуре, определяя региональные политические культуры.

5. *Политические элиты и политическое лидерство.* По аналогии с другими объектами исследований здесь можно рассматривать процессы формирования региональных политических элит и политическое лидерство на региональном уровне.

6. *Политические коммуникации.* В политической регионалистике могут также учитываться региональные особенности политических коммуникаций. В частно-

---

[3] Корректно говорить об административно-территориальных единицах (АТЕ), на которые делится территория государства. В качестве упрощенного синонима АТЕ можно использовать понятие "административная единица". В целом понятие "административный" (возможный синоним — "управленческий", что соответствует переводу слова administratio с латинского) используется в политической регионалистике в отношении территориальных явлений, имеющих государственно-правовой статус (регионы, границы, центры и пр.).

сти, это политические коммуникации между центром и регионами, различия в особенностях политических коммуникаций между регионами, политические коммуникации в отдельно взятых регионах.

Предметом политической регионалистики как особой политической науки является пространственное измерение политических явлений.

Этот предмет включает:

- политические отношения между центром и регионами (вертикальное измерение политической регионалистики);
- политические процессы (явления) в самих регионах (горизонтальное измерение политической регионалистики).

При этом в рамках горизонтального измерения можно делать акцент как на различиях политических явлений от места к месту (принцип дифференциации), так и на локализованных комплексах политических явлений (принцип локализации).

Современная отечественная наука в целом следует этой теоретической схеме. Приведем в качестве примера два известных ранее определения политической регионалистики.

- В. Гельман и С. Рыженков определяют политическую регионалистику как "совокупность исследований как макрополитических институтов и процессов на региональном и местном уровнях (изучение элит, выборов и т.п.), так и специфических аспектов регионального и местного управления, связанных с процессами общенационального масштаба" [Гельман, Рыженков, 1998, с. 138].
- Н. Медведев дает следующее определение. "Политическая регионалистика — одно из направлений как политологии, так и регионалистики, изучающее проблемы региональной структуры государства и общества, регионального развития и межрегионального взаимодействия, при этом уделяющее особое внимание пространственным формам политических явлений, динамике политических процессов и институтов в регионах, характеру и расстановке политических сил, своеобразию процессов формирования региональных элит, проблемам взаимодействия центра и периферии, а также обратному воздействию региональной политической среды на государство и общество в целом" [Медведев, 2002, с. 7].

Политическая регионалистика и политическая география

Разграничение политической регионалистики и политической географии не является и не может быть жестким. Оно связано с некоторыми, на самом деле, небольшими различиями в расстановке акцентов. Обе науки имеют междисциплинарный характер.

Политическая география делает больший акцент на применении специальной методологии, разработанной в теоретической географии. Известный теоретик со-

временной отечественной географии Б. Родоман говорил о том, что у географии "разобранный предмет" и "собирающий метод" [Родоман, 1990]. Обычно под географическими понимаются те методы, которые позволяют исследовать территориальную дифференциацию явлений, различия от места к месту, а также локализованные комплексы явлений, каждое из которых по отдельности изучается другими науками. Иными словами, политическая география основана на попытках теоретизации принципов дифференциации и локализации и пространственного измерения в целом (подробнее ее историю и содержание см.: [Колосов, Мироненко, 2001; Туровский, 1999]).

В то же время недостаточное развитие теоретической географии ведет к тому, что политическая география иногда по-прежнему распознается по своей описательности, которое ей присуще "по определению" ("география"). На практике в самом простом виде политическая география обычно основана на изучении географических объектов (стран, местностей, населенных пунктов и пр.), она описывает их характеристики и различия. Для политической географии в большей степени свойственны пространственное моделирование и интерпретация взаимосвязи явлений в пространстве. В меньшей степени — анализ сути этих явлений, который остается прерогативой специализированных предметно-ориентированных наук.

Согласно одному из западных учебников, политическая география "занимается исследованиями территориальной организации, пространственного распределения и распространения политических явлений, включая их воздействие на другие территориальные компоненты общества и культуры" [Fellmann et al., 1992, p. 412]. Типичные концепты, которыми оперирует политическая география, — это территориальная организация, распространение (от слова "пространство"), распределение в пространстве (на территории). Эти концепты имеют явно описательный характер, а исследование в данном случае обычно представляет собой географическое моделирование явлений и может быть представлено в виде карты, простой или синтетической.

Политическая регионалистика как часть региональной науки и политической науки одновременно делает акцент на своем объекте, предполагая комплексное использование географических и политологических методов. Таким образом, политическая регионалистика представляет собой переходную зону политологии и региональной науки. Она отталкивается от политического явления и далее изучает его территориальную проекцию. Политическая регионалистика, как и политическая география, тоже приходит к изучению пространственного измерения политических явлений, но своим путем.

Отличие политической регионалистики состоит в том, что она ближе к политологии, чем к географии. Для политической регионалистики принципиально важен объект исследования, т.е. политика, а ее специализация в рамках политологии определяется необходимостью исследовать пространственное измерение по-

литики. При этом политическая регионалистика имеет полное право пользоваться и географическими методами, которые безусловно обогащают ее теоретический багаж. Это означает, что между политической географией и политической регионалистикой не может быть определенной границы. Тенденции развития политической географии во второй половине XX в. и в XXI в. также свидетельствуют о стирании граней между политической географией и политической регионалистикой, поскольку географы все в большей степени занимаются исследованием социальных объектов. Кроме того, политическая география является научной дисциплиной с большим "стажем", и в ее рамках разработано немало теоретических схем, применимых в политической регионалистике — науке более молодой.

Пространственные уровни региональных исследований

Очерчивая предметную область политической регионалистики, необходимо определить и тот масштаб, в рамках которого она проводит свои исследования. Политическая география такого масштаба не имеет, поскольку в ее основе находится методология, позволяющая изучать явления любого масштаба — от глобальных до локальных. Региональная наука тоже может изучать пространственное измерение политических явлений любого масштаба. Однако в особом случае политической регионалистики необходимо определить не только предметное поле, но и ***пространственный уровень исследований.***

В сложившейся практике в качестве регионов в политической регионалистике рассматриваются части отдельно взятых государств, т.е. субнациональный уровень региональных исследований.

Понятие "политическая регионалистика" семантически связано с понятием "***политический регион***". Под политическими регионами в соответствии с существующей практикой можно понимать и государство, и более крупные, наднациональные политические образования (например, Ближневосточный регион). Однако это чрезмерно расширит предметное поле политической регионалистики, вызовет полное стирание ее границ и с политической географией, и с региональной наукой. Кроме того, рассмотрение наднациональных политических образований влечет за собой пересечение предметных полей политической регионалистики и геополитики, что тоже было бы неверным, приводя к излишнему усложнению и без того запутанной терминологической ситуации.

Политическую регионалистику целесообразно признать такой частью региональной науки, которая выделяется как через объект (политика), так и через пространственный уровень (масштаб) исследований (политические регионы как части государства, субнациональные единицы). Именно на этом и только на этом пространственном уровне политическая регионалистика сближается вплоть до полного соприкосновения с политической географией. Одновременно по объекту ис-

следований политическая регионалистика может рассматриваться как особое направление политической науки.

Что касается более высоких (масштабных) пространственных уровней, то там существуют свои понятия, объединяющие региональные исследования в отрасли знания, которые мало пересекаются с политической регионалистикой. Одно из них — *геополитика*. В самом общем виде геополитика может быть определена как исследование географии отношений между центрами политической силы в мире. Ее важнейшая тема — влияние географического положения на национальные интересы и внешнюю политику государств. Другая распространенная тема — динамика географических особенностей расстановки сил в мире, т.е. изменения в иерархии центров силы, формирование конфликтных зон, стратегическая оценка и переоценка территорий разными странами, разработка различными государствами своих геостратегий. Таким образом, геополитика изучает глобальные политические процессы через призму географического метода, дает географическую проекцию международных отношений, накладывая их на географическую карту. Одни исследователи рассматривают геополитику как часть политической географии, исходя из того, что геополитика использует географическую методологию. Другие склонны считать геополитику политической наукой, а в некоторых случаях — даже областью некого особого и даже сакрального знания о глобальных политических процессах и мироустройстве.

Кроме того, в политической географии выделяют *географическое государствоведение*, которое занимается исследованиями отдельно взятых государств как целостных пространственных явлений. Обычно географическое государствоведение включает исследования государственной территории и ее эволюции, государственных границ и пограничных конфликтов. Но внутренняя региональная структура государства, столь важная для политической регионалистики, к этому направлению уже не относится. Географическое государствоведение считается весьма развитым направлением зарубежной политической географии. В представлении некоторых специалистов это направление воспринимается как "ядро" политической географии, особенно если не рассматривать геополитику как часть политической географии.

Отдельные аспекты международных отношений, тем не менее, изучаются в рамках политической регионалистики. Дело в том, что регионы могут повышать свой статус, превращаясь в отдельные государства или активно занимаясь внешней политикой. Либо государства понижают свой территориально-политический статус, входя в состав уже существующего государства или создавая вместе с другими государствами новое. В процессе глобализации многие регионы становятся игроками на международной арене, прежде всего, в тех государствах, где активно развиваются процессы децентрализации. Мир уже не поделен столь жестко на нацио-

нальные государства, как это было в XIX в. и на протяжении почти всего XX в. "Пробуждение" регионов тоже делает некоторые из них мировыми игроками.

Региональные власти могут обладать определенными полномочиями в сфере внешней политики, внешнеэкономических связей, приграничного сотрудничества. Некоторые регионы стремятся получить независимость, стать международно-признанными государствами, реализовав свои сепаратистские планы или пройдя процесс деколонизации. Регионы оказываются предметом серьезнейших международных споров, территориальных претензий. Наконец, большую важность для политической регионалистики представляет процесс формирования новых государств в результате объединения уже существующих. Развитие федеративных отношений между государственными образованиями влечет за собой создание единого федеративного государства и превращение прежних субъектов международных отношений в регионы.

По всем указанным причинам политическая регионалистика занимается исследованием международных отношений в той их части, которая имеет субнациональное измерение.

Политическая регионалистика и другие направления региональных исследований

В политической науке развито такое направление, как *сравнительная политология*. Оно в основном занимается сравнительными исследованиями политических явлений (особенно — политических систем) в различных странах мира. Это еще раз доказывает отсутствие необходимости использовать расширительное толкование политической регионалистики, поскольку на более высоких пространственных уровнях работает сравнительная политология. Точно так же тема межгосударственных отношений и союзов в достаточной степени развита в исследованиях международных отношений (а также в геополитике), и политическая регионалистика вряд ли привнесет в нее какое-то новое содержание.

Политическую регионалистику можно рассматривать как часть сравнительной политологии, отличие которой состоит в уровне сравнительных исследований (если сравнительная политология занимается кросснациональными исследованиями, то политическая регионалистика — кроссрегиональными). В этом есть своя логика, но политическая регионалистика, используя наработки сравнительной политологии, равно как и политической географии, в состоянии развиваться в качестве особого направления, что мы постараемся показать далее.

Таким образом, целесообразно отделить политическую регионалистику от сравнительной политологии, установив, что политическая регионалистика в отличие от традиционной сравнительной политологии занимается исследованиями на уровне отдельно взятого государства как пространственного явления и, соответ-

ственно, его частей (которые и понимаются как регионы, в том числе политические регионы).

Иногда можно встретить понятие "*региональная политология*". Под региональной политологией обычно понимаются региональные исследования, использующие принцип "прямого переноса" политологических методов на уровень отдельных регионов. В результате проводится "обычное" политическое исследование определенного региона. Соответственно, здесь не идет речь об использовании географических методов и изучении какого-либо пространственного измерения. В отличие от политической регионалистики, в региональной политологии нет почти ничего географического, за исключением того, что объектом исследования является отдельно взятый политический регион, и того, что хорошее исследование отдельно взятого региона все-таки имплицитно выявляет отличие его политической системы от общенациональной.

Понятия "*политическая регионология*" и "*регионоведение*" являются продуктом современного словообразования в русскоязычном научном дискурсе. Регионология претендует на статус специализированной науки, что заложено в самом ее названии. Регионоведение семантически смыкается с давно известным *краеведением*, которое посвящено описанию и изучению тех или иных особенностей отдельных регионов[4].

Как правило, регионология и регионоведение сфокусированы на изучении отдельных регионов как комплексных явлений. Иными словами, они опираются на принцип локализации, мало применяя принцип дифференциации. Например, Ю. Гладкий и А. Чистобаев рассматривают регионоведение как субдисциплину географии. Регионоведение, судя по их определению, посвящено изучению специфики конкретных регионов: "область научного и образовательного знания, имеющая своей целью изучение специфики социально-экономического, политического, культурного, этноконфессионального, природного, экологического развития относительно целостных территориальных образований, именуемых регионами" [Гладкий, Чистобаев, 2000, с. 5].

Как справедливо отмечает В. Ковалев, "в силу в основном субъективных причин «регионология» все больше тяготеет к подробному изучению отдельных субъектов федерации, доходя порой даже до «политического краеведения»..." [Ковалев, 2001, с. 17]. Понятие "регионоведение" в силу особенностей названия воспринимается в скорее описательном ключе и сближается с привычными, хотя и не вполне корректными, представлениями о географии, как о науке описательной. Специализация регионоведения — это изучение регионов как ограниченных в пространстве

[4] Обычно в краеведении речь идет о культурных особенностях и истории региона. Регионоведение предлагает более широкий охват явлений, сконцентрированных в региональном комплексе, включая экономику и политику.

комплексных и целостных образований, без специального акцента на политике, экономике или чем-то еще. В отличие от регионоведения политическая регионалистика делает акцент на политических явлениях, хотя и рассматривает их в неизбежной связи с другими явлениями, выступающими в роли внешних факторов, воздействующих на политику в рамках регионального комплекса.

Что касается регионологии, то ее, несмотря на декларируемое "громкое" название, трудно выделить в качестве особой науки. По одним аспектам она смыкается с регионоведением (комплексное изучение отдельных регионов[5]), по другим — с политической регионалистикой. При этом регионалистика в силу особенностей современного отечественного дискурса имеет большие основания для того, чтобы претендовать на статус аналога региональной науки, известной из зарубежной литературы (с указанными выше оговорками).

Прикладное значение политической регионалистики

Прикладное значение политической регионалистики во многом связано с таким ее особым направлением, как ***региональный политический анализ***.

Политический анализ принято рассматривать как форму ситуационного научного исследования, при котором ситуация или событие рассматриваются как целостность [Соловьев, 2000, с. 435]. По определению А. Соловьева, политический анализ "описывает способы и процедуры исследования конкретных политических проблем" [Там же, с. 431]. Изучаемые проблемы "затрагивают различные области политического пространства и не имеют строго определенных, однотипных источников, связей и иных аналогичных параметров" [Там же, с. 432]. Процесс политического анализа, в соответствии с классической работой Дж.Б. Мангейма и Р.К. Рича, включает концептуализацию проблемы, моделирование проблемы, составление программы исследования, выбор методов исследования [Мангейм, Рич, 1999].

Региональный политический анализ позволяет комплексно исследовать политическую ситуацию, складывающуюся в определенном регионе, или сравнивать политические ситуации в различных регионах. Такой анализ широко востребован при политическом консультировании, если заказчик исследования является представителем данного региона или имеет в этом регионе свои интересы.

Однако не только анализ конкретных региональных ситуаций имеет прикладное значение в политической регионалистике. Государственная политика, как и само государство, имеет пространственное измерение и может рассматриваться, например, с точки зрения эффективности. Знания политической регионалистики по-

[5] Что соответствует переводу названия — наука о регионах.

зволяют осуществлять политическое консультирование и в сфере государственной политики, неотъемлемой частью которой является региональная политика.

Литература

Гельман В.Я., Рыженков С.И. Политическая регионалистика: от общественного интереса к отрасли знания // Социальная наука в России. М., 1998.

Геттнер А. География. Ее история, сущность и методы. Л., М., 1930.

Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики. СПб., 1998.

Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Регионоведение. М., 2000.

Изард У. Методы регионального анализа: введение в науку о регионах. М., 1966.

Ковалев В.А. Политическая трансформация в регионе. Республика Коми в контексте российских преобразований. Сыктывкар, 2001.

Колосов В.А., Мироненко Н.С. Геополитика и политическая география. М., 2001.

Мангейм Дж.Б., Рич Р.К. Политология. Методы исследования. М., 1999.

Медведев Н.П. Политическая регионалистика: Учебник. М., 2002.

Медведев Н.П. Политическая регионалистика: Учебное пособие. М., 2005.

Родоман Б.Б. Уроки географии // Вопросы философии. 1990. № 4. С. 36—47.

Соловьев А.И. Политология: политическая теория, политические технологии. М., 2000.

Туровский Р.Ф. Политическая география. М.—Смоленск, 1999.

Fellmann J., Getis A., Getis J. Human Geography. Landscapes of Human Activities. Dubuque, 1992.

Ratzel F. Politische Geographie. Munchen, 1897.

Taylor P.J. Political Geography. World-Economy, Nation-State and Locality. L., 1989.

Контрольные вопросы

1. Что такое региональные исследования? Как определить, является ли исследование региональным?
2. Как вы понимаете "пространственное измерение политического явления"?
3. Чем вызвано многообразие понятий, используемых для обозначения тех областей знания, которые изучают пространственные измерения различных явлений?
4. В чем сходства и различия региональной науки и географии?
5. Чем отличаются и чем похожи политическая регионалистика и политическая география?

6. По каким основаниям политическую регионалистику можно отделить от других политических, региональных и географических наук? Что сближает ее с этими науками?

7. Что является объектом и предметом политической регионалистики?

8. Приведите известные вам определения политической регионалистики и раскройте основное содержание этого научного направления.

9. Что такое регионоведение и регионология?

10. В чем, на ваш взгляд, состоит прикладное значение политической регионалистики?

1
глава

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕГИОНАЛИСТИКИ

1.1

Региональная структура государства

1.1.1

Государство как территория

Обязательным и неотъемлемым атрибутом каждого государства является территория. Это — ключевой тезис для политической регионалистики, поскольку изучение отношений между государством и его территорией следует считать ее важнейшей научной задачей.

Большую известность имеет концепция ***территориальности***, автором которой является Р. Сак. В его работах территориальность определяется как "попытка индивида или социальной группы контролировать или оказать влияние на людей, явления и взаимосвязи путем делимитации и контроля над географическим ареалом" [Sack, 1986, p. 19]. Территориальность в политике — это особая модель поведения тех или иных политических субъектов, целью которой является освоение пространства и контроль за этим пространством. Создание государства служит, таким образом, проявлением территориальности со стороны государствообразующих субъектов, которыми могут быть определенные социальные, этнические и иные группы, а также конкретные лидеры. По аналогии формирование политических регионов является результатом деятельности *регионообразующих субъектов*, к числу которых относится как государство в целом (точнее — политические субъекты общенационального уровня, позиции которых могут не совпадать), так и политические субъекты, имеющие локальную привязку.

Территория государства может изучаться по трем основным направлениям:

- *неоднородность (гетерогенность) территории — качественные различия между территориальными объектами;*
- *иерархичность территории — отношения соподчиненности между территориальными объектами;*
- *эволюция территории — меняющаяся во времени структура неоднородности и (или) иерархичности.*

Государство в политической регионалистике рассматривается как *гетерогенная и многоуровневая (иерархически устроенная) территория*. Другими словами, оно представляет собой трехмерное пространство, в котором на двумерной плоскости (на горизонтали) расположены различные объекты, а по вертикали выстроены их иерархические отношения. Существует и четвертое измерение — временное, связанное с эволюцией иерархической территориальной структуры.

Исследуя государство как территорию, мы оперируем территориальными объектами и явлениями. Каждое политическое явление представляется нам в его территориальной проекции. Поэтому необходимо определить общие теоретические основы описания территориальных объектов и явлений.

По мнению географов, "географическое пространство структурно как с точки зрения составляющих его компонентов (компонентная структура), так и в территориальном отношении (территориальная структура). Ему присущи такие качества, как системность, динамичность, размерность, кривизна, плотность, концентрация, поляризация, а также энтропийность (т.е. мера внутренней неупорядоченности)" [Гладкий, Чистобаев, 2000, с. 13].

Для изучения территориальной неоднородности следует использовать подходы, которые разработаны в теоретической географии.

Базовыми концептами, применяемыми при исследовании объектов в пространстве, являются ***положение, направление*** и ***расстояние***. Положение отражает статичную ситуацию, направление показывает ее динамику, а расстояние характеризует различия в положении двух и более объектов. С помощью расстояния географическое положение данного объекта рассматривается относительно других объектов (т.е. других положений) и путей (направлений).

Крупнейший российский специалист в области теоретической географии Б. Родоман дает такое определение пространственного положения: "пространственное положение есть совокупность таких пространственных аспектов отношений объекта к другим объектам, которые существенны для рассматриваемого объекта" [Родоман, 1999, с. 77]. Важно отметить, что положение объекта — это не только и не столько его "абсолютное" положение в системе географических координат, сколько "относительное" положение, определяемое относительно других объектов. Крупнейший зарубежный географ В. Бунге предложил, например, говорить об ис-

тинных расстояниях, которые определяются через затраты при движении и не соответствуют простому километражу. Аналогично и направление в реальной жизни не является обязательно прямой линией.

Б. Родоман известен как разработчик концепции позиционного принципа. В соответствии с этим принципом существенные свойства объектов зависят от их положения в пространстве. Данная зависимость отмечается в виде законов и правил. Законы утверждают зависимость существенных свойств вещей от их пространственного положения. Правила предлагают использовать эту зависимость в практических целях [Родоман, 1999, с. 76]. Позиционный принцип позволяет на более современном языке описывать зависимость политических особенностей тех или иных территорий от их географического положения.

В соответствии с географической теорией, выдвинутой Б. Родоманом, следует говорить о глобальных и локальных территориальных оптимумах. По его мнению, существует сила, которая определяется как давление места, или позиционное давление. Эта сила возникает в том случае, если объект не находится в точке своего территориального оптимума [Там же], и принуждает объект к перемещению в пространстве, изменению пространственного положения и, соответственно, системы связей с другими территориальными объектами. Примером, близким к политической регионалистике, может быть перемещение столицы государства из одного города в другой.

Однако следует заметить, что территориальный оптимум не всегда задан заранее и тоже относителен. В политике оптимальность размещения территориального объекта, обладающего политическими характеристиками, ставится под сомнение в том случае, если возникает вопрос о его переносе. Например, речь может идти о переносе столицы или иного административного центра. Тогда необходимо рассматривать давление места через факторы и стимулы возможного перемещения данного объекта.

В зарубежной географии принято выделять атрибуты территориального объекта:

- ***размер***, т.е. величина объекта, его количественные характеристики, определяемые мерами протяженности, расстояния, площади;
- ***масштаб***, т.е. размер объекта, соотнесенный с определенным условным эталоном, в связи с чем можно проводить исследование объектов разного масштаба;
- ***положение*** в пространстве, как абсолютное (в системе географических координат), так и относительное (относительно других объектов);
- ***территория***, т.е. ограниченная площадь, которую занимает объект, участок земной поверхности;
- ***границы***, которые отделяют территорию объекта от территорий других объектов;
- ***иерархия***, т.е. место объекта в системе отношений соподчиненности между объектами.

Наконец, любое явление, которое имеет территориальную проекцию, может рассматриваться с помощью следующих понятий:

- ***плотность,*** т.е. мера присутствия явления на территории, обычно — отношение его количественных характеристик к площади территории;
- ***дисперсия***, т.е. мера рассеивания явления в пространстве и отклонения его местных характеристик от среднестатистических;
- ***паттерн***, т.е. территориальный рисунок явления, в том числе его возможные геометрические формы.

Направление региональных исследований, связанное с иерархией территориальных объектов, предполагает изучение таких отношений между ними, которые ведут к соподчиненности. Выше говорилось о том, что иерархия рассматривается как один из атрибутов территориального объекта.

В политической сфере достаточно очевидной является административная иерархия регионов или населенных пунктов. Наряду с формальной административной иерархией существует и неформальная иерархия, определяемая большими или меньшими ролями регионов в политической жизни страны. Поэтому нередко говорят о "вторых столицах" и пр.

Изучение иерархии предполагает определение ***таксономии*** (от греч. taxis — расположение, строй, порядок и nomos — закон) в политическом пространстве и выделение ***таксонов*** различного уровня и масштаба[1]. Таксоны более высокого таксономического уровня (более высокой таксономической категории) делятся на таксоны более низкого уровня, те в свою очередь делятся на таксоны еще более низкого уровня и т.д.[2]

Государство — это таксономическая категория политического пространства, причем не самая высокая (методологическое уточнение: если государство — это пример таксономической категории, то конкретные государства — это отдельные таксоны). Мировое политическое пространство представляет собой единую иерархически выстроенную территориальную структуру, которая делится на политические образования с разным статусом и уровнем автономии. Государство является одним из примеров такого политического образования.

Общая иерархия территориально-политических таксономических категорий и соответствующих им таксонов выглядит следующим образом.

- *Глобальный уровень* (макроуровень), на котором существуют территориальные макроструктуры мирового масштаба, политические и географические бло-

[1] Под таксонами принято понимать группы объектов, связанных общностью свойств и признаков. Таксоны в зависимости от их уровня могут относиться к разным категориям.

[2] Таксономия и таксономические категории активно используются в биологии и физической географии (ландшафтоведении), но, на наш взгляд, могут быть применены и в политической регионалистике.

ки (объединения) государств. На этом уровне исследованиями занимается не политическая регионалистика, а геополитика.

• *Национальный уровень* (мезоуровень). Здесь в центре внимания находится отдельное государство. Могут рассматриваться как геополитические аспекты отношений этого государства с внешним миром, так и основные внутригосударственные, региональные аспекты. Мы предлагаем называть соответствующее этому уровню научное направление географическим государствоведением.

• *Субнациональные и локальные уровни* (микроуровни) *представляют главный интерес для политической регионалистики.* Их количество определяется размерами и уровнем неоднородности территории конкретного государства.

Именно субнациональные политические структуры находятся в центре внимания политической регионалистики. Однако политическая регионалистика рассматривает и само государство как целостность, представляющую собой системное единство в региональном (субнациональном) многообразии.

Важно отметить, что количество субнациональных уровней в различных государствах может быть разным. Ясно, что сложность внутреннего строения каждого государства зависит от его размеров, а также от степени неоднородности его территории. На практике для обозначения территориального уровня того или иного явления используются как понятие "региональный", так и понятие "местный" ("локальный"). Провести между ними жесткую границу нельзя, но при этом следует помнить об основных различиях.

Понятие "местный" ("локальный") обычно используется применительно к территориям и сообществам, которые отличаются наименьшими размерами, наибольшей компактностью и плотностью внутренних коммуникаций. Обычно компактность этих территорий такова, что в их пределах можно легко перемещаться за короткое время. Как правило, местный уровень — это уровень населенных пунктов и их достаточно компактных агломераций. В границах локальных сообществ обычно протекает повседневная жизнь человека, с ними, как правило, связаны так называемые пространственно-временные призмы (понятие Т. Хегерстранда)[3].

Понятие "региональный" чаще используется применительно к территориям большего масштаба. Плотность внутренних коммуникаций здесь значительно ниже, чем в локальном сообществе. Регион формируется как в связи с целенаправленными действиями государства (в виде политико-административной единицы), так и за счет культурно-исторической и (или) социально-экономической близости ло-

[3] Согласно Т. Хегерстранду, каждый индивидуум существует в пределах собственной пространственно-временной призмы. Ее пространственная составляющая включает "дом-базу" (home-base) — место жительства, набор определенных маршрутов, которыми индивид постоянно пользуется (работа, магазины, развлечения). Временная составляющая — это промежутки времени, необходимые для преодоления расстояний.

кальных сообществ. По отношению к региональному уровню местный (локальный) уровень является субрегиональным.

В то же время в небольшом государстве понятия "региональный" и "местный" практически сливаются. Действительно, административные единицы первого порядка здесь настолько малы, что по своим размерам они соответствуют локальным сообществам. В крупном государстве, напротив, может быть несколько субнациональных уровней. На самом деле количество субнациональных уровней определяется в зависимости от того, какой генерализацией пользуется автор.

Представим идеально-типическое "большое" государство. В нем могут быть определены два-три региональных уровня, например:

- несколько самых крупных региональных структур (например, Север, Юг и т.п.);
- регионы, совпадающие с административными единицами;
- достаточно крупные части этих регионов в случае, если сами регионы характеризуются большими размерами и внутренней неоднородностью.

Локальный уровень тоже может быть неоднороден и в целях исследования рассматривается как совокупность нескольких локальных уровней. Локальное сообщество, или локалитет (locality), — это своеобразный атом политического пространства[4]. Его условно признают неделимым, но можно провести более глубокое исследование и выявить наличие в нем частей и уровней:

- "*большое*" *локальное сообщество* — населенный пункт или агломерация населенных пунктов;
- "*точечные*" *локальные сообщества* — городские микрорайоны, городские и сельские улицы и кварталы, сельские хутора и т.п. (к этому уровню лучше всего применимо понятие "соседское сообщество" — neighbourhood);
- "*элементарные*" *локальные сообщества* — отдельные жилые дома, в которых проживают семьи и, в городских условиях, более крупные соседские сообщества.

Минимальным структурным элементом политического пространства, строго говоря, является каждый индивид, вокруг которого складывается его личностное пространство. Однако индивид перемещается в пространстве, и потому личностное пространство имеет свою специфику, оно не вписывается в общую систему таксономических категорий и изучается своими методами, выходящими за рамки нашего предмета[5]. Система динамичных личностных пространств, в сущности, и

---

[4] Понятие "локалитет" является семантически подобным понятию "регион", обозначая меньшую по размеру, более компактную и внутренне связную территорию. Понятие "локальное сообщество", как и родственное понятие "региональное сообщество", используется, чтобы сделать акцент не просто на территории, как участке земной поверхности, а на связанном с ней населении, составляющем данное сообщество (см. также ниже).

[5] На этом уровне анализа исследуются геобиографии (география жизненного пути, т.е. перемещение индивида по странам, регионам и локалитетам), пространственно-временные

представляет собой локальное сообщество (индивиды плюс среда, в которой они перемещаются).

Рассматривая уровни политического пространства, следует все же помнить, что в реальности события происходят на "плоскости". Вертикальное измерение политического пространства условно, оно не представлено на местности. Пониманием этого факта обусловлено появление теории места и его роли в политике, автором которой является Дж. Эгнью [Agnew, 1987]. В соответствии с этой теорией ***место*** (place) представляет собой ***арену***, на которой одновременно и параллельно происходят политические процессы всех уровней от глобального до локального. Действительно, лондонский Сити может рассматриваться и как центр принятия политических явлений глобального масштаба (в силу нахождения там правительственных учреждений Великобритании), и как локальное сообщество со своими жителями, решающими сугубо местные, бытовые проблемы. В современной западной литературе в этой связи появилось понятие "glocal" ("глокальный", от объединения слов "global" и "local"), характеризующее смешение функций, относящихся к разным территориальным уровням политической деятельности, на одной территории.

1.1.2

Регион и территориальная структура (геоструктура)

Наиболее общими понятиями в политической регионалистике являются "территория" и "пространство".

Территория — обязательный атрибут государства и любой его части, ее можно определить как участок земной поверхности, занимаемый определенным политическим явлением.

Также в политической регионалистике используется понятие "пространство", которое является производным от географического пространства. Это — несколько более "объемное" понятие, чем территория. **Пространство понимается как совокупность объектов, связей между ними, определенным образом расположенных друг по отношению к другу** (следует подчеркнуть, что пространство рассматривается в непосредственном географическом смысле, а не в виде метафоры, бытующей в политических исследованиях и означающей, например, расстановку сил[6]).

призмы (географические структуры повседневности), обустройство личностного пространства (мир вещей и т.п.).

[6] В таком ключе, например, рассуждают об изменениях в политическом пространстве (или политическом ландшафте), подразумевая изменения в структуре расстановки политических сил. Однако политическая регионалистика должна следовать своей методологии, понимая пространство в контексте протяженности объектов.

Пространство — это не "плоская" территория некого участка земной поверхности, а "объемная" совокупность положений и расстояний.

В то же время на практике понятия "пространственный" и "территориальный" часто являются синонимами. Рассуждая о "территориальных" и "пространственных" различиях мы обычно имеем в виду одно и то же — характеристику неоднородности явления в его "территориальной" проекции или "пространственном" представлении.

Для описания структуры территории (пространства)[7] используются многочисленные частные понятия. Среди них *ареал, регион, район, область, провинция, зона, пояс, край, страна* и др.

Такое многообразие понятий нередко сбивает с толку, а также влечет за собой попытки провести границы между ними. Однако четкое различение этих понятий представляется невозможным и ненужным. Среди них есть понятия, сформировавшиеся в русском языке, и понятия заимствованные, причем в разных обстоятельствах, с разными и, подчас, менявшимися смыслами.

Также следует иметь в виду, что в каждом языке есть свой набор понятий, характеризующих ячейки территориальной структуры (геоструктуры). Поэтому попытка их концептуализации для русского языка приведет к семантической несовместимости политической регионалистики в России и других странах.

В различных географических дисциплинах одни и те же понятия имеют совершенно разное значение, что связано со сложившимися традициями и частными, узкоспециализированными концепциями.

Необходима осторожность в использовании терминов, чтобы обеспечить их элементарную совместимость хотя бы с англоязычными текстами. Например, используемые в русском языке понятия "регион" и "район" имеют различное происхождение. В то же время в английском языке они просто не различаются. У нашего понятия "ареал" есть кажущийся английский аналог "area", который на самом деле не столь сильно отличается от понятия "region". Перевод русского понятия "страна" на английский язык как "country" может оказаться просто некорректным. Понятие греческого происхождения "зона" на языке оригинала означает "пояс". Кроме того, понятие "регион" в разных государствах используется для описания вполне конкретных и свойственных только этому государству явлений. Например, в Канаде, которая административно делится на провинции, принято говорить о четырех регионах, под которыми подразумеваются Квебек, Онтарио, Западный и Атлантический регионы.

Таким образом, не следует стремиться к строгому различению тех обозначений территориальной структуры, которые бытуют в русском языке.

---

[7] Можно использовать синонимичные понятия "территориальная структура" и "геоструктура" при описании политической и любой другой неоднородности (дифференциации) территории (пространства).

Однако политическая регионалистика безусловно нуждается в систематизации терминов, обозначающих элементы (ячейки) территориальной структуры. Ведь само понятие "регионалистика" образовано от одного из таких терминов.

Наиболее важными терминами из этой группы следует считать "регион", "район" и "ареал".

Регион — это "безразмерное" понятие. Оно может использоваться для обозначения любого участка земной поверхности, обладающего набором специфических свойств. Регион — это целостность и одновременно часть целого.

Родственным региону понятием является "***ареал***". По определению Б. Родомана, "ареал в самом широком смысле слова — это определенная ограниченная пространственная часть какого-либо объекта или, что то же самое, определенная часть пространства" [Родоман, 1999, с. 12]. В соответствии с таким определением "ареал" — это самое общее "безразмерное" понятие.

В то же время, если следовать сложившимся традициям, понятие "ареал" имеет свою сферу применения. Оно заимствовано из биогеографии, где использовалось для обозначения границ распространения растений и животных. Поэтому, например, в учебнике по регионоведению ареал определяется как область распространения любых явлений [Гладкий, Чистобаев, 2000]. Однако при таком подходе получается, что одно понятие ("ареал") определяется через другое ("область"). По сути, речь идет о двух взаимозаменяемых понятиях — "ареал" и "область"[8], служащих для обозначения территории, на которой распространено определенное явление. Поэтому когда мы говорим ареал, то, как правило, указываем, что это ареал чего-то, распространения какой-то характеристики. Хотя возможен и подход Б. Родомана, который оперирует ареалами "вообще" как специфическими участками земной поверхности (тогда понятия "ареал" и "регион" практически сливаются).

Наиболее строгое и целостное определение понятия "регион" можно найти в известном словаре Э. Алаева. Согласно этому определению, регион — это "территория, по совокупности насыщающих ее элементов отличающаяся от других территорий и обладающая единством, взаимосвязанностью составляющих элементов, целостностью, причем эта целостность — объективное условие и закономерный результат развития данной территории" [Алаев, 1983]. Анализ этого определения позволяет сделать вывод о том, что регион — это определенный комплекс явлений (элементов), который характеризуется условным единством и целостностью. Регион — это ни в коем случае не "пустая" площадка, очерченная некой границей.

Регион — это наиболее удобное и содержательное понятие, с помощью которого можно обозначать территорию, выделенную нами по определенным признакам и отделенную по этим признакам от другой территории (т.е. другого региона).

---

[8] Тем более, что в английском языке нет прямого аналога русскому слову "область".

"Безразмерность" понятия "регион", его применимость для территорий совершенно любого размера и масштаба нуждается, тем не менее, в определенных оговорках, важных для политической регионалистики. Понятие "регион" активно используется в геополитике, в международных отношениях, где им обозначают крупный территориальный блок (например, Азиатско-Тихоокеанский регион). В геополитике регион рассматривается как часть самого крупного территориального целого, всего общемирового политического пространства[9].

Необходимость проведения границы между геополитикой и политической регионалистикой заставляет нас ввести понятие "регион", используемое непосредственно в последней. Исследование государства как территории, которым занимается политическая регионалистика, предполагает, что государство имеет территориальную структуру, т.е. делится на регионы. Регионы, которыми оперируют геополитика и исследования международных отношений, с точки зрения общей пространственной таксономии могут быть названы *макрорегионами*. Макрорегионы по своему положению в иерархии территориально-политических объектов, размеру и масштабу находятся на более высокой ступени и остаются за рамками научного интереса политической регионалистики.

В политической регионалистике регион следует рассматривать в узком и широком смысле этого понятия.

В узком смысле политический регион — это административная единица первого субнационального уровня. Из этого ни в коем случае не следует, что политическая регионалистика занимается только административным делением государства. Политико-административный регион первого порядка[10] является главной формальной (т.е. официально определенной в законодательстве) ячейкой политического пространства в любом государстве. Поэтому он может быть наиболее удобным объектом исследований, но не обязательно.

Кроме того, мы можем ввести понятие "субрегион", используя приставку "суб-" для обозначения более низких иерархических уровней территориальной структуры. Тогда субрегион будет означать административную единицу второго субнационального уровня.

В *широком* смысле политический регион (далее — просто регион) представляет собой часть государственной территории, которая характеризуется определенными политическими качествами и характеристиками.

---

[9] В геополитике это не исключает использования понятия "регион" применительно к частям государства, но такой регион все равно должен представлять интерес для исследования глобальной системы.

[10] Понятия "уровень", "порядок" и "ранг" обычно употребляются как синонимы, описывая вертикальную структуру политического пространства. В отношении административно-территориальных единиц чаще используют понятие "порядок" (order). По аналогии можно говорить и об административных единицах разного ранга. В то же время говорят о глобальном, национальном, субнациональном, субрегиональном, локальном уровнях политического пространства.

• Регион может быть *формальным*, т.е. существовать де-юре, являясь, например, административной единицей.

• Регион может быть *неформальным*, тогда его существование определяется, например, самими учеными на основании специальных исследований территориальной структуры по тем или иным политическим характеристикам (и тогда по поводу его существования и границ возможны научные споры).

Следует заметить, что политическая регионалистика активно пользуется одним важным допущением. Регион воспринимается как активная политическая единица, как политический актор. Поэтому говорят о том, что регион "голосует", "принимает решение", "выступает за..." и т.п. Конечно, реальными политическими акторами являются не сами территории, а жители, местные элиты, граждане, объединенные в территориальные сообщества. Политическая регионалистика рассматривает регион как локализованное социально-политическое сообщество, т.е. группу людей, проживающих на определенной территории. Такую группу называют ***региональным, или территориальным, сообществом***, которое по определенным признакам признается условно единым, т.е. имеющим общие (точнее, доминирующие) политические интересы. Такие политические интересы называют региональными. Дискурс, в котором регионы выступают как политические акторы, отстаивая эти интересы, оказывается возможным, хотя и с оговорками. Без оговорок можно говорить о региональных и менее масштабных — локальных (см. выше) сообществах.

Также нужно с большой осторожностью относиться к попыткам определять прямое влияние географического положения объекта на его политические роли и поведение. Явно устарел географический детерминизм, который выводил политические явления из природно-климатических особенностей местности. Но нельзя отрицать тот факт, что климат когда-то очень сильно влиял на политическую культуру, и рудиментарные взаимосвязи этих явлений сохраняются до сих пор в виде традиций, принятых норм и образцов поведения. В современной науке влияние географического положения на политические характеристики объекта может описываться с помощью предложенного Б. Родоманом позиционного принципа.

Использование понятия "регион" в указанном выше широком смысле делает необходимым различение понятий "регион" и "район". Различение это должно быть условным, поскольку в иностранных языках эти понятия зачастую сливаются и обозначают одно и то же. Русский язык дает нам некоторое пространство для маневра, и мы можем отметить нюансы в различиях между понятиями "регион" и "район", исходя из существующих в отечественной науке традиций.

Удобным понятием для обозначения элементов территориальной структуры, имеющих любое происхождение, является "***район***". В географии районирование — это исследовательская операция, которую осуществляет специалист на основании определенных им критериев. Районирование настолько важно и полезно, что его

принято считать "венцом" географического исследования, так как оно подчеркивает глубину и новизну работы. Если исходить из того, что регион в узком смысле — это формальная административная единица, то тогда **районом можно называть любые неформальные территориальные ячейки, определением которых занимаются специалисты.** При таком подходе российский субъект федерации, т.е. регион в узком смысле слова — это частный случай района, а именно — политико-административный район первого порядка (первого субнационального уровня).

Районирование опирается на два принципа.

• *Принцип условной дискретности.* Исследователь делит территорию на части — районы, пользуясь определенным признаком или группой признаков. Пространство одновременно характеризуется континуальностью (неразрывной протяженностью) и дискретностью (делимостью на части). Процедура районирования — это экспертный выбор в пользу дискретности, предполагающий проведение границы между районами. Это — условная операция, обусловленная теми критериями дискретизации, которые использует автор.

• *Принцип нестрогого деления.* В условиях континуального пространства обычно невозможно провести четкие границы между районами. Нередко такая задача и не ставится. Поэтому в районировании распространена концепция переходных зон — территорий, которые располагаются между районами и характеризуются сочетанием (смешением) районообразующих признаков. При таком подходе выделяют идеально-типические районы с ярко выраженными районообразующими признаками (в географии используется удобное понятие "ядра типичности"), а пространства между ними, нередко весьма обширные, рассматривают в качестве переходных зон.

В то же время следует учитывать, что в российской практике понятие "район" имеет свой узкий формальный смысл, связанный с административным делением. Районами у нас принято называть административные единицы субрегионального уровня, на которые делится субъект федерации (в соответствии с действующим законодательством о местном самоуправлении используется общее понятие "муниципальный район").

Таким образом, в политической регионалистике нельзя провести четкую границу между понятиями "регион" и "район".

• *Формальный (формально-правовой) подход* подразумевает, что регионами называются политико-административные единицы первого порядка, районами — политико-административные единицы второго порядка. Регион при формальном подходе является базовым понятием[11].

---

[11] Один из ведущих американских политико-географов XX в. Р. Хартшорн считал главным в политической географии изучение формальных регионов, определяемых полити-

• "*Исследовательский*" *подход*, напротив, считает более широким понятием "район", поскольку предполагает использование важной исследовательской процедуры — районирования. В таком случае регион понимается как формальная территориальная ячейка, в отличие от района, и является особым частным случаем района.

Наконец, необходимо определиться с дополнительными терминами, к числу которых относятся область, зона, край, провинция, страна, округ, пояс и сектор.

Некоторые из этих понятий не имеют повсеместно признанного научного значения и притом являются формализованными в российской практике. Край и область — это, как известно, административные единицы, один из типов субъектов федерации. Понятие "провинция" используется как общее для обозначения административных единиц первого порядка в зарубежных государствах. Округ является формальным политическим регионом во многих странах, в том числе в России (например, автономный округ, избирательный округ).

В то же время у этих понятий есть и общетеоретическое значение.

Понятие "область" часто используется в том же смысле, что и "ареал", обозначая территорию распространения определенного явления. Аналогичное значение имеет понятие "зона". В таком смысле понятия "область", ареал" и "зона" могут применяться и в политической регионалистике, используясь применительно к какому-то конкретному явлению (т.е. область или зона распространения чего-то).

Кроме того, процедура зонирования может считаться аналогичной процедуре районирования (тогда ее результатом становится выделение зон). На практике зонирование может рассматриваться как разновидность районирования, предполагающая выделение геометрически относительно правильных форм территориальной структуры. Например, зонированием часто называют районирование, при котором районы выглядят как концентрические круги, расположенные на разном расстоянии от центра (центральной зоны). Это не случайно, ведь в переводе с греческого "зона" означает "пояс". Образцом можно считать выделение концентрических зон в геоурбанистике (классические примеры дает чикагская школа социологии Э. Берджесса и Р.Э. Парка начала XX в.). Геометрия пространства может, кстати, предполагать и секторный паттерн территориальной структуры (секторная модель городского пространства, разработанная Г. Хойтом). Поэтому в определенных случаях в политической регионалистике применимо и понятие "сектор".

Таким образом, в политической регионалистике понятия "зона" и "пояс" могут использоваться для территориальных объектов, сконструированных иссле-

ко-административными границами (государства и внутригосударственные административные единицы). Однако такой подход явно ограничивает исследовательские возможности.

дователем в процессе районирования. Тогда они являются разновидностью районов, которые при этом остаются родовым понятием. Зона может быть просто удобным синонимом района или же использоваться для обозначения переходной зоны между районами (или ядрами типичности). При этом различение между зоной и поясом может определяться формой района. Под зонами часто понимают районы, имеющие форму концентрических кругов, тогда как пояс представляет собой район протяженной, вытянутой формы.

Понятия "край", "пояс" и "округ" используются в науке реже. Однако надо иметь в виду, что многие частные географические дисциплины работают со своими таксономиями географических объектов, используя в разных сочетаниях все или почти все указанные понятия, а также еще понятие "страна". Для политической регионалистики здесь могут быть применимыми категории культурной географии.

Например, при формальном подходе страна обычно является синонимом государства. Однако возможно расширительное толкование этого понятия, при котором страной называется территория, имеющая хорошо выраженные этнокультурные характеристики. Поскольку этнические границы далеко не всегда совпадают с государственными, понятие "страна" при культурно-географическом подходе отличается от понятия "государства" (и можно говорить, что страны в соответствии с доктриной национализма стремятся стать государствами).

1.1.3

Регионализация в многосоставном обществе

Политическая регионалистика использует ***структурный подход*** к изучению территории государства и его частей. Структурный подход означает, что в фокусе внимания политической регионалистики находятся неоднородность и иерархическое строение государственной территории.

Структурирование государственного (как и любого другого политического) пространства называется регионализацией. Причем регионализация может рассматриваться и как процесс структурирования этого пространства, и как результат этого процесса в виде гетерогенной горизонтальной структуры и определенной вертикальной иерархии.

Для изучения феномена субнациональной регионализации целесообразно ввести понятие "***территориально неоднородная (гетерогенная) страна (государство)***". В принципе любая страна характеризуется территориальной неоднородностью, если не по одному признаку, так по другому. Для политической регионалистики интересны территории, которые характеризуются политически значимой неоднородностью, и те признаки, по которым данная территория действительно неоднородна. Например, в территориально неоднородной стране региональные по-

литические процессы достаточно автономны по отношению к общенациональным и оказывают влияние на ход событий на уровне государства в целом. Другими словами, региональный фактор является одним из значимых политических факторов общенационального уровня.

В политологии существует родственное понятие, с помощью которого изучается неоднородность социума. Это — ***многосоставное общество*** (plural society), концепция которого разработана известным политологом А. Лейпхартом [Лейпхарт, 1997]. По мнению А. Лейпхарта, политические противоречия в многосоставном обществе в целом совпадают с линиями социального разделения.

А. Лейпхарт делит общество на так называемые сегменты — замкнутые, стабильные сообщества со своими социальными и политическими структурами. Многосоставное общество не обязательно является полиэтническим, в нем возможны конфессиональные, классовые и иные сегменты. Вместе эти сегменты создают в рамках многосоставного, но при этом условно единого общества сообщественную (консоциативную) демократию. Одной из разновидностей сегментов являются ***территориальные сегменты***.

Территориальные сегменты — это аналог районов, как они понимаются в политической регионалистике, если мы используем "исследовательский", а не формально-правовой подход.

Существует расширительное толкование концепции многосоставного общества, где ключевым понятием является "федеративное общество". Эта концепция была создана У. Ливингстоном, который рассуждал о федеративной природе общества, указывая на ключевую роль интеграционных процессов и союзных отношений между различными группами. Она получила свою интерпретацию у А. Лейпхарта (который, в частности, рассматривал Кипр с его делением на греческую и турецкую общину в качестве возможного федеративного общества).

Концепция федеративного общества безусловно перекликается с теорией федерализма. Само понятие "сообщественное" восходит у А. Лейпхарта к И. Альтузиусу, который считается родоначальником этой теории (см. ниже). Однако пользоваться этой концепцией в политической регионалистике нужно с оговорками. Дело в том, что федеративные отношения могут рассматриваться с акцентом на принципе интеграции сегментов, которые при этом могут быть не территориальными, а иными (этническими, например). Речь идет о федеративных принципах политических отношений, но не о федерализме как о форме государственного устройства.

Концепция многосоставного общества имеет огромное значение для политической регионалистики. Многосоставное общество предполагает наличие территориальных сегментов, а это уже шаг от общей политологии к регионалистике. Кроме того, сегменты иного происхождения (этнического, конфессионального, социально-классового) почти всегда имеют территориальную привязку — районы, где они преобладают или хотя бы являются значимыми компонентами социума. В своей

территориальной проекции многосоставное общество, как правило, представляет собой ячеистую (сотовую) сегментированную структуру.

Регионализация — это особый политический процесс, который влечет за собой территориальную дифференциацию (фрагментацию) и определенное структурирование (упорядочение) пространства. В процессы регионализации в той или иной степени вовлечены все политические объекты и явления.

Процесс регионализации может быть управляемым (например, когда государство создает или реформирует свое административное деление) или спонтанным (территориальные сегменты сами складываются на месте).

Также говорят об активных и пассивных формах регионализации. Пассивные формы регионализации обычно связаны с государственным управлением регионализацией, когда территория государства является простым объектом, подчиняющимся управленческим решениям. Но со стороны центра такая регионализация является активной. Возможны активные формы регионализации и со стороны самих регионов, когда происходит региональная эмансипация, т.е. регионы борются за свою идентичность, за свои права, или когда на местах складываются обособленные территориальные сообщества.

В географической науке выделяют две составляющих процесса пространственной дифференциации — концентрацию и стратификацию [Гладкий, Чистобаев, 2000]. Другие авторы противопоставляют концентрацию и деконцентрацию [Грицай и др., 1991].

- *Концентрация* означает, что явления накапливаются в своих очагах, что усиливает фрагментацию пространства[12].
- *Деконцентрация* предполагает рассредоточение явления по территории, что непременно влечет за собой его неравномерное распределение.

Происходящее в результате концентрации и деконцентрации явлений структурирование территории может описываться через следующие понятия.

- *Стратификация* является результатом процессов концентрации и деконцентрации, которые вызывают расслоение территории на территориальные страты (сегменты) — зоны (районы), характеризуемые разным количеством и набором явлений.
- *Поляризация* пространства отмечается, когда различия между территориальными стратами (сегментами) приводят к противоречиям и коренным различиям, т.е. к формированию полюсов.

Наряду с регионализацией в политической регионалистике используется понятие "***регионализм***". Нередко эти понятия применяются в качестве синони-

[12] При этом концентрация и внутренняя интеграция считаются родственными, но не тождественными понятиями [Грицай и др., 1991]

мов, хотя определенные различия между ними существуют. Регионализм — это политический результат или эффект регионализации.

Например, известный географ Я. Машбиц рассматривал регионализм как факт существования в стране районов со значительными различиями. В таком понимании регионализм является политической характеристикой территориально неоднородного государства.

В ряде работ регионализм рассматривается как политическое движение и даже идеология, которая противопоставляется централизму. Как отмечает Г. Марченко, "регионализм — образ мышления и действий, исходящий из приоритетности региональных интересов над государственными. Централизм, напротив, основан на игнорировании региональных интересов" [Марченко, 1996, с. 45].

Когда говорят, что в определенном государстве развит регионализм, это означает, что в нем имеются влиятельные политические силы регионального уровня, которые ведут борьбу за расширение региональной автономии. Крайним проявлением регионализма в таком случае считается сепаратизм, который ставит задачей выход региона из состава государства. Нередко это явление рассматривается в негативном контексте, хотя здесь лучше воздерживаться от ценностных суждений. Сепаратизм и иные радикальные формы регионализма являются условно негативными процессами, если их рассматривать с точки зрения интересов конкретного государства, стремящегося сохранить свою целостность.

1.1.4

Факторы и формы регионализации

В процессе регионализации формируется определенная региональная структура государства. Эта структура имеет четыре основных измерения. Политическая регионалистика часто рассматривает *политическое*, в том числе формализованное *политико-административное измерение региональной структуры*.

В то же время не следует забывать о других измерениях региональной структуры — *этнокультурном, социально-экономическом и природно-географическом*. С одной стороны, эти измерения являются объектом исследований других научных дисциплин. С другой стороны, для политико-административной структуры они выступают в роли внешних факторов, которые прямо влияют на эту структуру, определяют границы и отношения между районами. Ю. Гладкий и А. Чистобаев, например, выделяют следующие факторы регионализма — природную среду, этнический, демографический, расселение, конфессиональный, политико-географический [Гладкий, Чистобаев, 2000].

Таким образом, следует говорить об этнокультурных, социально-экономических и природно-географических факторах политической регионализации. Поли-

тическая регионалистика должна принимать во внимание соответствующие измерения региональной структуры изучаемого ею государства и рассматривать их во взаимосвязи с политико-административной структурой и между собой.

Природно-географическая структура государственной территории может анализироваться с помощью разработанной отечественными географами методологии. Работы физико-географов имеют особенно большое теоретико-методологическое значение, поскольку предлагают хорошо разработанную горизонтальную и вертикальную структуру пространства.

- Иерархия таксономических категорий, которая включает такие единицы вертикальной структуры, последовательно расположенные одна внутри другой, как страна, область, регион, ландшафт, урочище, фация.
- Горизонтальная структура природной зональности, в соответствии с которой территория делится на природные комплексы — ландшафтные зоны. Например, А. Исаченко выделяет тундру, тайгу, подтайгу, широколиственную зону, лесостепь, степь, полупустыню [Исаченко, 1965].
- Явления азональности, связанные с нарушением стройной последовательности сменяющих друг друга ландшафтных зон. Эти явления могут быть связаны с речными долинами и горными ландшафтами, для которых характерна высотная поясность.
- Смещения в таксономической лестнице, когда в реальности может быть не выражен определенный таксономический уровень, и территория делится на таксоны более мелкого уровня.

Природно-географическая структура государственной территории может влиять на политику разными способами:

- административные границы, которые часто привязаны к природным объектам;
- влияние природно-климатических условий на традиции и, прямо или опосредованно, на политическую культуру;
- локализация природных ресурсов, которая определяет системы расселения (и через них те же административные границы), экономическую и связанную с ней политическую культуру, стратегические общегосударственные интересы применительно к отдельным особенно важным регионам;
- сложная конфигурация государственной территории, которая может создавать проблемы для управления отдельными ее участками.

Этнокультурная структура государственной территории в первом приближении представляет собой его этническую карту, т.е. ареалы расселения (точнее, численного преобладания) тех или иных этнических групп и смешанные (переходные) зоны.

• Этнолингвистические ареалы могут рассматриваться как через собственно ареалы расселения тех или иных групп, так и через иерархию таксономических категорий (языковые семьи, языковые группы, отдельные языки, диалекты).

• Структура конфессиональных ареалов предполагает деление территории на ареалы распространения больших и малых конфессий, субконфессиональных групп и сект.

• Многие моноэтнические ареалы характеризуются своей сложной и многоуровневой субэтнической структурой, которая определяется через диалекты, субэтническую идентичность, бытовую культуру.

• Концепция Л. Гумилева оперирует такими понятиями, как этноценозы и месторазвития [Гумилев, 1990].

Автор в одной из своих работ по культурной географии [Туровский, 1998] предлагал следующие таксономические категории культурных ландшафтов для описания территориальной структуры и иерархии культурного пространства:

♦ культурный мир;

♦ страна (между культурным миром и страной в сложно устроенных культурных мирах возможна промежуточная категория — область);

♦ земля (между страной и землей в сложно устроенных странах возможна промежуточная категория — край);

♦ местность;

♦ община;

♦ культурный объект.

Сложившаяся этнокультурная структура государственной территории имеет огромное влияние на политическую регионализацию. Следствием этнокультурной дифференциации являются, например, региональные и локальные политические культуры, которые в свою очередь могут влиять на особенности региональных политических систем, региональных политических режимов, региональных элит. Региональные и локальные политические культуры нередко проявляются и на административной карте, если им удалось выступить в роли регионообразующих субъектов и добиться создания административных единиц, совпадающих с границами их распространения. Региональные и локальные политические культуры демонстрируют свои различия во время выборов и при формировании региональных элит.

Социально-экономическая структура государственной территории также в каждом случае является уникальным явлением. Она может быть описана с помощью экономических районов, каждый из которых отличается своей хозяйственной специализацией, а точнее, как правило, комплексом специализаций. Школа экономического районирования успешно развивалась в СССР (деление страны на экономические районы).

Социально-экономическая структура также серьезно влияет на политическую структуру. Она ведет к трансформации системы расселения (миграции, соз-

дание новых центров), что часто влечет за собой перекройку административных границ. К тому же, социально-экономическая специфика территории определяет политическую культуру ее населения.

Региональная структура может быть как формальной, так и неформальной. В первом случае говорят об административно-территориальной (или политико-административной) структуре, во втором используют понятие "территориально-политическая (или политико-территориальная) структура".

Наиболее явной и строго формализованной политико-административной структурой является ***административно-территориальное деление (АТД)*** государства. Это — классический пример нормальной иерархии регионов, когда территория без остатка делится на единицы первого порядка, те в свою очередь на единицы второго порядка и т.п. Для сравнения заметим, что в природно-географической структуре возможны аномалии в связи с неоднородностью низовых таксонов, отсутствием кратности, т.е. выпадением (невыраженностью) некоторых таксономических категорий, наличием азональных явлений.

Не следует также считать, что административно-территориальное деление является единственной юридической формой регионализации. Например, экономические районы в СССР имели официальные границы, активно использовались в экономическом планировании и при ведении государственной статистики. Экономическое районирование является "дополнительной" формой АТД и в некоторых странах рыночной экономики, облегчая и упорядочивая государственное регулирование.

Возможны разнообразные специализированные и ведомственные сетки, связанные, например, с военными, судебными, статистическими и прочими районами. Предметом исследования может быть конгруэнтность, т.е. совпадение или несовпадение этих сеток. Не исключается юридическое оформление ячеек социально-экономической и этнокультурной структуры, например в случае официального признания экономических районов или наделения этнических ареалов политической автономией и статусом административных единиц.

Политическая структура государственной территории развивается под воздействием внешних (экзогенных) факторов, указанных выше, а также в результате действия внутренних (эндогенных) факторов, непосредственно связанных с политическими процессами.

1.1.5

Методология исследования регионализации

Все возможные ячейки региональной структуры можно разделить на три группы.

- *Формальные (формализованные) ячейки* типа АТД и ведомственных сеток. Их можно определить на основании нормативных актов.

• *Обыденные ячейки* — районы, наличие которых признано местными сообществами и нередко используется для самоидентификации. Такие районы также называют перцепционными (vernacular), они связаны с определенными чувствами и образами, распространенными среди населения. Иными словами, они "живут" в сознании простых людей и составляют основу (или одну из основ) для их идентичности. Они определяются с помощью исследования общественного мнения и внешних форм самоидентификации, используемых в различных названиях.

• *Исследовательские артефакты* — районы, определенные исследователями по тем или иным критериям.

Исследование региональной структуры предполагает не только рассмотрение ее формализованных ячеек, но и выделение неформальных структур в соответствии с операцией районирования.

Наибольшую методологическую сложность представляет районирование. Б. Родоман называет районированием "выявление, выделение, разграничение любых ареалов в любой среде" [Родоман, 1999]. Он считает районирование процессом, который аналогичен классифицированию и периодизированию.

Районирование — это выделение регионов (районов) по одному, нескольким или комплексу признаков. В последнем случае говорят о синтетических районах, отличая их от более простых однопризнаковых районов.

Определенная "искусственность" районирования заключается в том, что "в процессе районирования происходит дискретизация пространства, которое до того и само по себе может быть дискретным или континуальным в различной степени" [Там же, с. 14]. Сам исследователь определяет критерии, на основании которых он проводит дискретизацию континуального пространства, делит его на условные части.

Важной характеристикой района является его территориальная целостность. Считая ареал самым общим понятием, Б. Родоман делит ареалы на две группы — сплошные (монолитные) и несплошные (фрагментарные). Районом Б. Родоман считает всякий сплошной ареал [Там же, с. 13].

Наука давно уже занимается поиском устойчивых пространственных структур неформального характера и закономерностей их формирования. Известна, например, концепция концентрических кругов И. Тюнена. Следующим шагом стала концепция гексагональных решеток, связанная с именами А. Леша и В. Кристаллера. Однако выявление геометрических структур правильной формы не является самоцелью, поскольку процессы регионализации редко приводят к появлению геометрически правильных паттернов. Для регионализации характерно преобладание неправильных линий над правильными, постоянные пространственные флуктуации.

Наиболее распространенная классификация делит районы на два основных типа.

• ***Гомогенные, или формальные, районы*** выделяются на основе определенных качественных характеристик, которые называют *районообразующими признаками*. Территория района предполагает наличие на ней данного признака (группы признаков), в отличие от другого района, где признак (группа признаков) является иным. Такой район представляет собой условно однородную площадь. Ее условная однородность определяется применяемым любым исследователем *правилом генерализации*, когда значимые районообразующие признаки и характеристики отделяются от незначимых (малозначимых).

• ***Узловые, или функциональные, районы*** выделяются на основе системы внутренних связей. Такой район по своему паттерну представляет собой систему узлов и связующих линий (векторов, направлений). Районообразующим признаком в этом случае становится вхождение в систему связей.

Б. Родоман несколько усложняет эту классификацию, выделяя наряду с однородными районами коннекционные и конфигурационные (в других работах он говорит об узловых районах, что соответствует более распространенной и принятой на Западе методологии[13]). Коннекционные районы объединены связями и являются понятием, близким к узловым районам. В отличие от них конфигурационные районы выделяются на основе свойств ограниченности.

Также следует иметь в виду, что районирование может быть *индивидуальным* и *типологическим*. В первом случае каждый район уникален, он обладает собственной характеристикой (обычно это не одна, а комплекс характеристик) и наделяется своим собственным именем. Типологическое районирование делит территорию на районы разного типа, которые могут повторяться в разных концах страны.

Исследование региональной структуры предполагает определение не только паттерна регионализации, но и ее уровня, глубины. В этом случае исследователь замеряет амплитуду внутренних колебаний по тому или иному признаку. Как правило, речь идет о квантифицируемых показателях, которые можно найти в статистике или определить самостоятельно. Например, А. Лейпхарт использовал в своих работах индекс фрагментации [Лейпхарт, 1997], предложенный в свое время Д. Рэем и М. Тэйлором (в его основе — религиозный и этнический состав населения). Для политической регионалистики в этой связи может быть предложен индекс территориальной фрагментации. В США использовались такие показатели, как индекс дисгармонии (в электоральном анализе, индекс колебался от нуля до единицы в зависимости от того, насколько партия-победительница отличилась в тех или иных

[13] Административно-территориальное деление Б. Родоман считает самым универсальным видом узловой районизации (районирования). Представляя собой "плоскую" территорию с ясными границами, административные единицы в то же время построены по узловому принципу, так как представляют собой систему административных центров разного порядка.

регионах) или индекс централизации (в исследованиях бюджетного федерализма, замерялось соотношение расходов центрального правительства и субнациональных органов власти).

Универсального показателя территориальной фрагментации не существует, как нет и универсальной схемы районирования того или иного государства. Как и в случае с районированием, исследователь сначала задает критерии. Для исследований уровня (глубины) фрагментации это — признак, амплитуду колебаний которого от территории к территории предполагается установить, и индекс, который, по мнению автора, наиболее точно выявляет эту амплитуду.

1.2

Географическое моделирование и региональный политический анализ

1.2.1

Географическое моделирование региональной структуры

Методология политической регионалистики включает использование наиболее современных географических методов. Наряду с методологией районирования особую ценность представляет географическое моделирование. Районирование и географическое моделирование позволяют проводить системное исследование горизонтальной и вертикальной структуры политических явлений, их неоднородности и территориальной иерархии.

Наиболее операциональной является ***модель отношений "центр — периферия"***. Она предполагает определение иерархии центров и периферий (вертикальная структура) и их территориальных проекций на плоскости (горизонтальная структура). Если сопоставлять географическое моделирование "центр — периферия" с районированием, то оно оказывается наиболее близким к выделению узловых районов, в основе которых находится паттерн территориальных связей. Конкретный центр или периферию можно рассматривать и как гомогенный район, но синтетического типа, т.е. выделенный на основе комплекса признаков.

Существуют четыре основных подхода к моделированию отношений "центр — периферия":

- исторический,
- инновационный,
- управленческий,
- социально-экономический.

Первые два подхода описывают динамический характер распространения процесса, два последних — статичную пространственную конструкцию, являющуюся обычно результатом динамических процессов. Главные различия можно описать следующим образом.

1. Исторический подход считает центрами исторические ядра формирования тех или иных регионов, в том числе государств.

2. Инновационный подход считает центрами места зарождения определенных инноваций.

3. Управленческий подход рассматривает административную иерархию и считает центрами столицы разного уровня и статуса.

4. Социально-экономический подход считает центрами территории, наиболее развитые и современные с экономической точки зрения.

Эти подходы по многим признакам пересекаются. Например, как исторический, так и инновационный подходы делают акцент на динамике развития явления, его продвижении от центров к периферия м. Образование и расширение государства можно рассматривать и как исторический, и как инновационный процесс.

Статичные подходы — управленческий и социально-экономический — также достаточно близки. Административные центры обычно являются наиболее развитыми с точки зрения социально-экономических параметров (хотя и не обязательно). Кроме того, наиболее развитые центры нередко играют роль ведущих центров принятия политических решений, не обладая формальным столичным статусом. Наконец, управленческие и социально-экономические системы центров и периферий возникают в результате процессов, описываемых с помощью исторического и инновационного подхода.

В самом простом представлении моделирование отношений "центр — периферия" предполагает расслоение и намеренно заостренную (вплоть до акцента на конфликте, противоречии) поляризацию пространства на две части. Одна из них идентифицируется как ядро, центр, или хартленд. Другая — периферия, или хинтерланд. Определение центров или ядер является традиционной операцией в региональных исследованиях, предусматривающих центрографию пространства, т.е. картину (паттерн) центров. Например, в экономической географии известна теория центральных мест.

Исследования поляризации пространства следует связать с теорией поляризованного развития (полюсов роста и центров развития), автором которой является Ф. Перру. Эта теория описывает формирование географически агломерированных полюсов роста, в которых размещается комплекс динамично развивающихся отраслей.

Классиком теории "центр — периферия" считается Дж. Фридман, автор книги "Политика регионального развития" [Friedmann, 1966]. Его главной задачей была интеграция районного и городского направлений региональных исследований, которые развивались параллельно и независимо друг от друга, не позволяя исследовать

территорию в комплексе. В результате родилась теория комплексного исследования всей территории, включающей как городские центры, так и взаимодействующие с ними периферии (хинтерланды).

Теория Дж. Фридмана, как и теория Ф. Перру, базируется на экономических исследованиях. Неизбежная и имманентная неравномерность экономического роста, по мнению этих авторов, ведет к поляризации пространства и росту диспропорций в развитии. При этом ядро характеризуется постоянной качественной трансформацией, специализируясь на генерировании инноваций.

Таким образом, моделирование отношений "центр — периферия" развивалось в основном в рамках социально-экономического подхода. Однако в дальнейшем появились исследования, использующие исторический (С. Роккан и его анализ процессов формирования европейских государств) и инновационный (Т. Хегерстранд, см. ниже) подходы. Наличие управленческой иерархии признавалось всеми авторами. Нет никаких препятствий для использования этой продуктивной методологии в политической регионалистике.

Важно отметить, что в моделировании отношений "центр — периферия" не должно быть простого дуализма, описывающего поляризацию пространства на центр (ядро) и периферию. Более совершенная методика предполагает три уровня вертикальной стратификации.

- Периферия может быть разделена на две принципиально разные части. Первая часть — это *ближняя, или внутренняя, периферия*. Она связана с ядром, от которого получает импульсы для своего развития. Другая часть — *внешняя, или дальняя, периферия* находится за пределами влияния ядра и недоступна для продуцируемых им инноваций.
- Некоторые авторы, не структурируя пространство на центры и периферии, определяют три типа территорий. Первый тип — *креативные территории*. Он соответствует ядру (центру) и занимается выработкой инноваций. Второй тип — *адаптивные территории*. Он соответствует ближней периферии, которая принимает инновации, исходящие от ядра. Третий тип — *консервативные территории*. Он соответствует дальней периферии, которая опирается на традиции и не приемлет инновации.
- Известный американский ученый И. Валлерстайн предлагает троичную стратификацию территории: "*центр/ядро — полупериферия — периферия*". Он мыслит в глобальных категориях, рассматривая эти три уровня применительно к мировой системе (концепция "world-system", или мир-системный подход). И. Валлерстайн использует термины эксплуатации, полагая, что центр (мировое ядро) эксплуатирует периферию. Полупериферия находится в промежуточном положении, она подвергается эксплуатации со стороны стран ядра, но в то же время сама эксплуатирует страны периферии. Эта теория перекликается с теорией внутреннего колониализма, которая является ее своеобразной проекцией на субнациональном уровне. В соответствии с теорией внутреннего колониализма столица государства эксплуатирует

внутреннюю этническую периферию. Затем по мере развития этой теории в качестве внутренних колоний стали рассматривать и территории, не имеющие этнической специфики.

Таким образом, поляризованное пространство должно иметь не два, а три основных уровня. Наличие среднего уровня в виде адаптивной (ближней) периферии, или полупериферии, имеет большое концептуальное значение. При таком подходе можно точнее и правильнее анализировать отношения между территориальными стратами. Троичность структуры центров и периферий связана:

- с концепцией переходных зон, расположенных на стыке "основных" районов;
- с наличием двух базовых моделей отношения территории к центру и его инновациям — "догоняющим" восприятием и отторжением (невосприятием).

Наряду с троичным применимы и другие подходы к исследованию стратификации и поляризации пространства.

1. Дуалистический подход.

Данный подход вообще отказывается от использования понятия "периферия", считая, что это несколько унижает территорию, незаслуженно подчеркивает ее вторичность и зависимость. Консервативная, или дальняя, периферия не находится под прямым влиянием инновационного центра, а потому не всегда понятно, почему ее называют периферией относительно центра, с которым она практически не контактирует (аналогичные сомнения высказывает и А. Лейпхарт).

При таком подходе следует говорить о наличии двух полюсов. Один из них — инновационный полюс. У него действительно есть периферия — адаптивная территория, принимающая его инновации. Но вот далее следует не периферия, а консервативный (традиционалистский) полюс. Таким образом, поляризация пространства рассматривается по линиям противоречий между инновационными и консервативными полюсами. Разница состоит в том, что инновационный полюс активен и проводит внешнюю экспансию, а потому приобретает себе периферию. В отличие от него консервативный полюс обычно пассивен и замкнут в себе, но в то же время обладает энергией, позволяющей сопротивляться инновациям. Это — своеобразное контрядро, убежище для традиции (которая когда-то тоже ведь была инновацией).

2. Иерархический подход.

Этот подход рассматривает пространство как многоуровневую узловую структуру. Выделяются центры разного порядка, каждый из которых имеет свой хинтерланд, т.е. зону непосредственного влияния (индивидуальную периферию). АТД можно рассматривать как систему административных центров разного статуса.

Модель "центр — периферия" имеет общегеографический смысл, описывая отношения в пространстве с самым разным генезисом. Значительная часть работ наполняет систему центров и периферий экономическим содержанием. Это про-

исходит по той причине, что, исходя из теорий стадиального развития экономики, легче выявить инновационные центры и прямо назвать отсталые районы. Для этого существуют критерии научно-технического прогресса, развития инновационных секторов экономики, кондратьевские циклы и т.п.

Концепция "центр — периферия" имеет вполне понятное содержание и для демографов, которые изучают системы расселения. Для них город, особенно крупный, будет скорее всего считаться центром, а аграрный район — периферией. Хотя современные процессы джентрификации и рурбанизации не позволяют отождествлять раскол "центр — периферия" с расколом "город — село". Например, точечное развитие инновационных производств оказывается характерным для аграрных регионов, переживающих кардинальную структурную трансформацию. Или же отмечается перемещение наиболее "продвинутых" слоев населения и производств в пригородные зоны, тогда как центральные районы городов могут стать зоной экономической депрессии.

Географическое моделирование "центр — периферия" является универсальной методикой, описывающей территориальные процессы, связанные с явлениями различного происхождения.

В политической регионалистике наиболее очевидным является *управленческий подход*, рассматривающий политико-административную иерархию центров и периферий (или же центров разного порядка). В политологии именно так понимал отношения "центр — периферия" Э. Шилз. Он считал центром субъект, в руках которого находится власть. С ним связана "центральная" система ценностей — та, которую разделяют правящие элиты. Центр, в представлении Э. Шилза, — это царство идеалов и ценностей, претендующих на общенациональную роль [Shils, 1961]. Периферия, или хинтерланд, напротив, рассматривается как объект подчинения. Таким образом, отношения "центр — периферия" воспринимаются как простые субъект-объектные отношения между управляющими и управляемыми.

По мнению А. Лейпхарта, этот подход не дает альтернативной интерпретации процесса национального строительства: "на конференции ЮНЕСКО по проблеме образования национальных государств, состоявшейся в 1970 г., все участники согласились с мнением о том, что концепция "центра — периферии" полезна в качестве средства описания и моделирования, но в то же время раздавались критические замечания по поводу ее ограниченной применимости для изучения обществ с региональными и культурными противоречиями" [Лейпхарт, 1997, с. 55]. Суть претензий заключается в том, что периферия совсем не обязательно является пассивным и подчиненным объектом. Отсюда и развитие дуалистического подхода, у которого нет этого методологического изъяна.

Наряду с управленческим подходом, большой интерес для политической регионалистики представляет *инновационный подход*. Политическое развитие, по определению, предполагает продуцирование инноваций, борьбу старого и нового, аван-

гардных и консервативных тенденций. Политические инновации могут рассматриваться с нескольких точек зрения.

- Идеологические инновации — появление новых политических идей и целых идеологических систем.
- Институциональные инновации — развитие новых или реформирование старых политических институтов.
- Организационные инновации — создание новых политических организаций, партий и движений, групп интересов и т.п.
- Электоральные инновации — появление новых тенденций в голосованиях.

Анализ всех этих инновационных процессов представляет огромный интерес для политической регионалистики. Этим объясняется потребность в применении методов их географического моделирования, аналогичных тем, которые использовались в отношении экономических инноваций.

Также в политической регионалистике очень важен и полезен *конгруэнтный подход*. Он предполагает анализ соответствия политических явлений центрам и периферия м, не имеющим непосредственно политического происхождения. Это соответствие описывается как конгруэнтность региональной политической структуры.

Конгруэнтный подход полезен при сопоставлении политической структуры государства (не обязательно формальной) и иных структур, которые представлены с помощью модели центров и периферий. Например, это может быть разработанная экономистами, экономико-географами и демографами структура социально-экономических центров и периферий. Политическая регионалистика исследует конгруэнтность этой структуры и распространения тех или иных политических явлений. Аналогично можно изучать конгруэнтность политических и этнокультурных структур.

Интересным направлением является разработка общегеографической карты инновационных центров и периферий, представляющей собой синтез социально-экономических, этнокультурных и политико-административных параметров, определяющих центральность и периферийность мест. Конгруэнтный подход в таком случае рассматривает, насколько конкретные политические явления (например, результаты голосований за различные партии) соответствуют такой синтетической системе центров и периферий.

При использовании моделирования по принципу "центр — периферия" необходимо помнить о следующих методологических проблемах.

- Проблема дуализма поляризованного пространства, о которой речь шла выше. Более корректным может быть рассмотрение дальней периферии в качестве консервативного полюса, контрядра.
- Проблема точки отсчета. В связи с общемировой иерархией политического пространства существуют центро-периферийные системы самого разного уровня. Например, инновационное ядро одного государства может являться глухой перифе-

рией в глобальной системе координат. Инновационность такого ядра порой заключается лишь в ретрансляции заимствованных извне инноваций, которые возникли в действительно креативных центрах мирового уровня. Об этом нужно помнить, *отмечая, что является центром в избранной нами системе координат.* Картина центров и периферий может быть совершенно разной, если мы рассматриваем отдельно взятое государство или крупный интегрированный макрорегион типа Европейского союза.

• Проблема ценностного суждения. Определение территории в качестве периферии не несет никакого негативного смысла, равно как инновация не означает сугубо положительное явление. Отношения центров и периферий вообще не должны рассматриваться с позиций ценностного суждения. Хотя наличие некоторого уничижительного оттенка в понятии "периферия" заставляет некоторых исследователей отказываться от его использования ради политкорректных понятий типа альтернативного, консервативного или традиционалистского центра.

Как уже сказано, теория "центр — периферия" пересекается с теорией районирования. Проблема последней заключается в том, что выделение гомогенных (формальных) районов не исчерпывает анализ региональных структур. Само по себе выделение гомогенных районов является спорной процедурой, поскольку их гомогенность условна и зависит от используемых исследователем районообразующих признаков и генерализации, от достоверности информации. Поэтому у каждого исследователя может быть свое представление о "правильном" делении страны на районы.

Наиболее продуктивными являются методики, которые рассматривают горизонтальную и вертикальную структуры одновременно и в комплексе. Моделирование центров и периферий является такой методикой, но с некоторым акцентом на вертикальной структуре, поскольку главной задачей является выявление иерархии в отношениях и направленности инновационных потоков. Хотя если исследователь центров и периферий занимается их картированием, то он одновременно решает задачу районирования, разделяя горизонтальную плоскость на части по определенным признакам. В таком случае территория делится на различные районы центральных и периферийных типов.

Теория районирования со своей стороны также сближается с теорией "центр — периферия", если речь идет об "объемном" районировании, учитывающем вертикальную иерархию мест и направление потоков тех же инноваций или управленческих сигналов.

Во-первых, сближению способствует концепция *ядер типичности.* Ее смысл заключается в том, что внутри условно гомогенного района на самом деле существует ядро, для которого в полной мере характерно наличие районообразующих признаков. Остальная территория включается в состав района условно, поскольку она ближе к этому району, чем к другому и не может еще считаться переходной зоной.

Такой анализ предполагает стратификацию пространства с помощью концепции ***территориального градиента***[14]: друг за другом следуют ядро типичности, менее типичные части района, переходные зоны, менее типичные части другого района, ядро типичности другого района.

Во-вторых, формой "объемного" районирования, учитывающего и вертикальную структуру, являются *узловые, или нодальные, районы*. В общей теории районирования они являются другой формой районов, наряду с более привычными гомогенными районами. По определению Б. Родомана, "узловыми (нодальными) районами называются ареалы, объединенные сходящимися или расходящимися из одного места линейными потоками" [Родоман, 1999, с. 108]. Причем узловые районы обычно создаются самими людьми. Такими районами можно управлять, создавая и направляя потоки. Их можно укреплять с помощью централизации и улучшения коммуникаций. В отличие от гомогенных районов они выделяются на основе не районообразующих признаков, а районообразующих потоков.

Близкими, но не равнозначными понятиями являются узловые и функциональные районы. "Узловые районы могут, а иногда и должны совпадать с функциональными, но такое совпадение далеко не обязательно" [Там же, с. 109]. *Функциональный район* характеризуется определенной специализацией и выделяется по этому признаку. Например, по признаку управленческой специализации на территории государства выделяются административные единицы. Функциональный район, как правило, развивается по модели узлового района.

Теорию "центр — периферия" и концепцию узловых районов сближает анализ иерархически организованных связей между территориальными объектами. *Так, по мнению Б. Родомана, узловой район состоит из двух функциональных подрайонов* — центрального ядра, где сходятся потоки, и периферийной зоны. Эти два подрайона находятся в своеобразном симбиозе, они дополняют друг друга в рамках единой функциональной системы.

1.2.2

Диффузия политических инноваций

Теория "центр — периферия" позволяет моделировать неоднородность горизонтальной структуры в комплексе с моделированием вертикальных, иерархических отношений между территориальными объектами. Кроме того, она предполагает описание динамики развития процессов. Например, в известной отечественной работе

[14] Концепция территориального градиента акцентирует постепенное изменение параметров при движении от места к месту.

модель "центр — периферия" рассматривается в контексте стадийно-эволюционного подхода к региональному развитию [Грицай и др., 1991].

Инновационный подход в исследовании отношений "центр — периферия" имеет очень большое значение для политической регионалистики. Его развитие привело к созданию ***теории диффузии инноваций***, которая позволяет моделировать распространение явлений как процесс.

Автором этой теории является известный шведский географ Торстен Хегерстранд, начинавший свои изыскания в Лундском университете. Впрочем, сам Т. Хегерстранд говорит, что первыми исследования в данном направлении начали этнологи и фольклористы.

Важно отметить, что теория диффузии инноваций, как и теория отношений "центр — периферия", важна в политической регионалистике как удобная методологическая основа, позволяющая моделировать процессы в их территориальной проекции. При этом сами теории могут использоваться в самых разных науках и для самых разных явлений. Например, Т. Хегерстранд создал свои классические труды, изучая процессы распространения автомобилей и радиоприемников в домашних хозяйствах Южной Швеции, где расположен Лунд [Hägerstrand, 1962; Hägerstrand, 1967].

Опираясь на труды Т. Хегерстранда и его последователей, можно предложить следующие основы теории диффузии инноваций в том виде, в котором она пригодна для использования в политической регионалистике.

По способу воздействия на среду (периферию) диффузия инноваций делится на два типа.

1. *Прямая, или механическая, диффузия* означает прямой перенос нововведения с одной территории на другую. Трансформация самого нововведения при его перемещении не считается значимой.

2. *Косвенная, или стимулирующая, диффузия* влечет за собой изменение местной среды. Речь идет не о "механическом" принятии нововведения, а об изменении местной среды под его воздействием и, соответственно, трансформации (местной адаптации) нововведения.

Прямая (механическая) диффузия в свою очередь делится на три подтипа:

- *Сплошная диффузия* (contagious diffusion). В этом случае речь идет о непрерывном распространении явления, занимающего, таким образом, все большее и большее пространство.
- *Иерархическая, или каскадная, диффузия.* В этом случае распространение явления идет от центра к центру, постепенно, и явление, таким образом, занимает далеко не всю территорию. Как правило, на начальном этапе появляются центры первого порядка, которые становятся источниками инноваций. От них явление распространяется к более многочисленным центрам второго порядка, затем — к еще более многочисленным центрам третьего порядка. Пространство между центрами заполняется постепенно.

Каскадному типу диффузии инноваций соответствует принцип распространения явлений по территории, который британские исследователи С. Роберт и У.Д. Рэндолф образно назвали принципом "плесени на апельсине". Рассматривая формирование очагов расселения в Великобритании, эти авторы отмечали появление на периферии все новых и новых точек зарождения инноваций, от каждой из которых распространение нововведения шло на прилегающие хинтерланды.

Вообще тип каскадной диффузии больше соответствует представлениям об "объемной" пространственной структуре, чем тип сплошной диффузии. Политическое пространство организовано по иерархическому принципу и представляет собой функциональную систему. Соответственно и распространение явления чаще идет от центра к центру, по уже сложившимся направлениям связей (потоков) с параллельным запаздывающим заполнением прилегающих сфер влияния отдельных центров.

• *Диффузия через перемещение* (relocation diffusion). Она происходит в том случае, если характеристика перемещается из одного места в другое, полностью мигрирует. Прежний центр инновации теряет свою роль, поскольку инновация продолжает развиваться в новом центре.

Косвенная (стимулирующая) диффузия также может быть поделена на подтипы в соответствии с типом реакции местной среды следующим образом.

♦ *Трансформационная диффузия.* В этом случае местная среда определенным образом "переваривает" инновацию, создавая что-то принципиально новое под ее влиянием, но не воспроизводя эту инновацию. Среда выступает, таким образом, в роли "вторичного" инновационного центра (не путать с инновационными центрами второго порядка в случае каскадной диффузии).

♦ *Синкретическая диффузия.* Этот подтип стимулирующей диффузии предполагает формирование нового явления, соединяющего черты "пришлой" инновации и местных особенностей.

♦ *Негативная диффузия* (non-diffusion). Реакция местной среды на инновационный процесс может быть негативной. В этом случае инновация не воспринимается ни в каком виде. Вместо этого местные черты укрепляются, а, возможно, пересматриваются в качестве симметричного ответа на внешний вызов (что можно считать самой активной формой негативной реакции на инновацию, когда негативным ответом становится реформа традиции).

Нетрудно заметить, что в ситуации стимулирующей диффузии периферия проявляет активность, т.е. не может считаться пассивным объектом, просто воспринимающим инновации. В случае негативной диффузии речь идет только о консервативных территориях. В остальных случаях описываются ситуации, возникающие на адаптивных территориях. Кстати, похожая методология анализа различных типов реакции социума на внешнее воздействие развита в культурологии.

Диффузия инноваций является постоянно идущим процессом. Поэтому ее сложно зафиксировать "раз и навсегда". Анализ отношений "центр — периферия" предполагает, что в стране может сложиться достаточно устойчивая система центров и периферий, внутри которой и перемещаются инновации. Но в отношении каждой отдельно взятой инновации картина может быть очень динамичной. В этой связи необходимо учитывать следующие методологические проблемы.

- *Проблема конденсации.* Возможна ситуация, когда вся региональная структура насыщается инновацией до такой степени, что ее можно считать общепринятым явлением. На этом этапе можно констатировать, что движение инновации в пространстве завершилось и региональная дифференциация исчезла. Хотя и в ситуации конденсации могут быть исследованы различия в степени и форме восприятия этой инновации в различных регионах.
- *Проблема диффузии устаревших нововведений.* Она возникает, когда инновация перестает быть таковой для центра и теряет там свои позиции (т.е. происходит миграция, отмечается диффузия через перемещение). Центр уже генерирует что-то действительно новое (или пока работает вхолостую, что также не исключено), а устаревшая инновация привлекает наибольший интерес на полупериферии и даже на периферии.
- *Проблема периферийной инновационности.* Возможна ситуация (например, как результат негативной диффузии), когда под давлением обстоятельств периферия начинает генерировать свои инновации, связанные с ревизией отстаиваемого ею традиционного начала. В этом случае она выступает как активный консервативный полюс, а не как пассивная консервативная периферия.
- *Проблема реорганизации центров и периферий.* В этом случае диффузия инноваций приводит к тому, что вся система центров и периферий в государстве или на какой-то части государства меняется. Прежние центры теряют свое значение, вместо них генерирование инноваций переходит к новым центрам. Поэтому рассматривать систему центров и периферий как заданную раз и навсегда нельзя.
- *Проблема статуса инновации.* Эта проблема тесно связана с проблемой точки отсчета центров и периферий, о которой речь шла выше. Инновация может иметь глобальный статус, зарождаясь в центрах мирового масштаба. В таком случае инновационное ядро данного государства выполняет функцию не генерирования, а ретрансляции заимствованных извне инноваций, т.е. выступает в качестве центра не первого порядка в системе каскадной диффузии. Поэтому следует различать подлинное *генерирование* и *ретрансляцию* инноваций. Хотя развитие форм стимулирующей диффузии делает границу между этими двумя понятиями весьма размытой, позволяет говорить о *вторичном генерировании* инноваций. Вообще возможны инновации любого уровня значимости — национальные, региональные, местные, и в каждом случае инновационное ядро будет определяться с поправкой на пространственный уровень исследования.

Исследовательский интерес представляет не только способ, но и *скорость распространения инновации.* Она определяется вязкостью, сопротивлением местной среды.

Продуктивной является концепция *барьеров инноваций.* Эта концепция связана с теорией границ, которые имеют различные функции — контактные, барьерные, отражающие, фильтрующие [Географические границы, 1982]. Она связана и с разными типами реакции среды на распространение нововведений — позитивными, негативными и промежуточными — трансформационными и синкретическими. Основными можно считать три типа барьеров:

- *абсорбирующие барьеры,* которые полностью "впитывают" культурное явление и препятствуют его дальнейшему распространению; обозначают достаточно четкую границу, за которой инновация не распространяется;
- *прерывающие барьеры,* представляющие собой физические препятствия для диффузии, особенно значимые в прошлые эпохи (моря, пустыни, горные хребты);
- *проницаемые барьеры,* которые отфильтровывают инновационный поток, частично пропуская его содержимое на новую территорию.

1.2.3

"Понимающая" политическая регионалистика

Районирование территории, моделирование отношений "центр — периферия" и процессов диффузии инноваций относятся к разряду методик интерпретационного и описательного характера. Это ни в коем случае не умаляет их важность, поскольку они позволяют понять особенности распространения явлений и их взаимосвязи на территории. Эти методики имеют и определенную прогностическую ценность. Например, знание системы центров и периферий позволяет предсказывать пути и динамику распространения политического явления по территории государства.

В то же время все эти методики являются несколько механистическими. Они прекрасно показывают территориальные паттерны, отлично рисуют взаимосвязи явлений на территории, причинно-следственные отношения и факторные зависимости в региональных комплексах, но не позволяют проникнуть в суть этих явлений. Поэтому следующим принципиально важным шагом для политической регионалистики является *разработка "понимающей" ("объясняющей") методики вместо описательной.*

Эта методика включает три главных направления, каждое из которых является развитием и углублением предыдущего.

1. Хорологический подход.

Как уже сказано, отличительной особенностью политической регионалистики, которая выделяет ее на фоне всех других политических наук, является использо-

вание географических методов. Хотя, конечно, эти методы ни в коем случае не исчерпывают всю методологию политической регионалистики.

Географические методы в политической регионалистике (помимо описанных выше процедур районирования и пространственного моделирования) можно свести к двум направлениям.

• *Сравнительно-географические методы* предполагают анализ распространения определенной характеристики или небольшой группы характеристик и их различий для множества регионов (в том числе всех регионов для страны в целом). Эти методы связаны с принципом дифференциации.

Сравнительно-географические методы служат для того, чтобы свести региональное многообразие характеристик и признаков к определенным закономерностям, значимым, например, для страны в целом. Они не только описывают различия между территориями, определяя характер и глубину (амплитуду) этих различий. Определяются регионы-эталоны, с которыми сопоставляются другие территории. Ведется поиск аналогий между одними регионами и другими. Для более глубокого анализа выделяются регионы-ключи, обладающие наиболее ярким сочетанием исследуемых характеристик.

• *Индивидуально-географические методы* предполагают анализ всего возможного комплекса характеристик для одной отдельно взятой территории. Здесь основным является принцип локализации.

Индивидуально-географические методы позволяют описать регион как уникальное целостное явление, которое характеризуется совокупностью характеристик. Эти методы соответствуют "региональной парадигме" знаменитого американского географа Р. Хартшорна, который защищал идею уникальности места (эксцепционализм).

Понятие "географическая парадигма" в политологии традиционно ассоциируется с географическим (точнее — природно-географическим) детерминизмом. Это устаревшее направление занималось поиском влияния природно-климатических факторов на политическую жизнь, преувеличивая их определяющую роль. Определение "географический детерминизм" появилось на том этапе, когда география считалась сугубо естественной наукой, в основе которой было изучение природного фактора и природных различий, а общественные явления рассматривались как их функция.

В связи с развитием хорологического подхода содержание понятия "география" изменилось. Создание хорологического подхода (от греч. "хорос" — место) связано с именем немецкого географа А. Геттнера [Геттнер, 1930]. В интерпретации Б. Родомана хорологический подход предполагает, что география как наука выделяется не по своему предмету, а по своему методу (см. выше). Предметом географии могут быть абсолютно любые явления, как природные, так и социальные, в частности политические. В этой связи географическая парадигма в политической регионалистике сегодня является синонимом хорологического подхода, а не природно-географического детерминизма.

2. Компаративистский подход.

В политической регионалистике близко сходятся заимствованный из географии хорологический подход и компаративистский подход, применяемый в политологии. В сущности, политическая регионалистика очень близка к сравнительной политологии. Некоторые авторы даже сводят всю политическую регионалистику к сравнительному анализу политических процессов в регионах. Хотя, на наш взгляд, это неправильно, поскольку в таком случае "за кадром" остаются отношения вертикального характера — между центром и регионами. Разница между политической регионалистикой и привычной сравнительной политологией состоит в географическом масштабе исследований. Сравнительная политология, как правило, занимается сопоставлением различных государств, в то время как компаративистский подход в политической регионалистике предполагает сопоставление регионов внутри государства.

Компаративное политологическое исследование регионов является следующим шагом на пути от сравнительно-географических методов к более глубокому исследованию интересующих нас политических явлений. Причем такое исследование может иметь как сугубо субнациональный, так и кросснациональный характер.

- В первом случае мы сравниваем регионы внутри одного государства.
- Во втором случае проводится сравнение регионов различных государств, определяются более общие закономерности, проводится сопоставление аналогов и соотнесение с эталонами на международном уровне. Кросснациональный подход позволяет заметно расширить исследовательское поле и повысить уровень верификации научных гипотез.

Развитие компаративистского подхода позволяет политической регионалистике уйти от простой описательности и "географизма" (в смысле "землеописания") и перенести акцент на выявление и объяснение общих и особенных политических характеристик различных регионов. Компаративистика призвана эффективно и неразрывно объединять политологические методы с географическими. Она сочетает политологическое объяснение явления с географическим моделированием его распространения. Политология привносит сюда свои методы изучения политических явлений: они описываются во всех учебниках по политологии, повторять содержание которых здесь мы считаем нерациональным[15]. Главное — это понимание проективности и территориальности политики, т.е. того, что политические явления имеют территориальную проекцию, и что освоение территории является принципиально важной целью для политических субъектов.

---

[15] Более подробное изложение методов, заимствованных из географии, мы сочли целесообразным в связи со слабым развитием отечественной теоретической географии и крайне малым количеством работ, где эти методы действительно систематизированы.

3. Системный и структурно-функциональный подходы.

Хорологические и компаративистские подходы позволяют провести глубокое исследование прежде всего горизонтальной структуры. В то же время нам необходимо увязать горизонтальную и вертикальную структуры, рассматривая их вместе, как это делается в географическом моделировании с помощью теорий "центра — периферии" и диффузии инноваций или же в наиболее глубоких концепциях районирования (узловые районы и т.п.).

"*Понимающая*" *методология в политической регионалистике использует системный и структурно-функциональный подходы, также хорошо известные в политологии.*

Системный подход в политической регионалистике рассматривает регионы (районы) различного таксономического уровня в качестве политических систем. Понятие "система" используется в своем классическом варианте, определенном Д. Истоном. Система понимается как саморегулирующаяся целостность, находящаяся в определенных отношениях с внешней средой. Она функционирует по схеме "вход — конверсия — выход — обратная связь".

В одном из современных западных изданий система определяется следующим образом. "Любое образование, определяемое как система, обязательно должно обладать двумя свойствами: 1) состоять из совокупности взаимосвязанных частей и 2) отграничиваться от окружения, с которым взаимодействует... Политические системы — особый тип социальных систем, а именно таких, которые задействованы в принятии властных публичных решений... политическая система представляет собой совокупность институтов (таких, как парламенты, бюрократии и суды), которые формулируют и воплощают в жизнь коллективные цели общества или существующих в нем групп" [Сравнительная политология сегодня, 2002, с. 37—38]. Важно отметить, что авторы этого определения сами говорят о "несметном" количестве политических институтов (совокупностью которых является политическая система), не сводя их к одним только властным институтам, которые конкретно названы в их определении. Это значительно расширяет исследовательское поле.

Политическая регионалистика рассматривает иерархию и таксономию таких политических систем, характеристикой которых является наличие территории. Частным случаем такой системы является государство. Известный специалист по сравнительной политологии П. Шаран при этом отмечает, что в качестве политической системы можно рассматривать не только государство, но и город с его политическим сообществом (населением), политической властью, режимом и территорией [Шаран, 1992, с. 53]. Таким образом, западная сравнительная политология свободно оперирует политическими системами разного территориального уровня. Если государство — это политическая система, то регион может считаться его подсистемой. В то же время отдельно взятый регион также обладает признаками политической системы и может рассматриваться в этом качестве.

В работах политико-географов также используется системный подход (что лишний раз свидетельствует о сближении современной политической географии и

политологии). Одним из его российских авторов является В. Колосов, теоретические исследования которого посвящены ***территориально-политической организации общества***. В своих работах он рассматривает ***территориально-политические системы*** (ТПС), определяя их как "объективно взаимосвязанные сочетания элементов политической сферы (политических и административных границ, центров управления, органов власти, партий, общественных движений и т.д.), функционирующие на определенной территории" [Колосов, Мироненко, 2001, с. 243][16]. Автор в своих работах говорил о ***пространственных политических системах*** (ППС) [Туровский, 1995].

Синтез политической системы и территории в виде ТПС (или ППС) позволяет рассматривать геоструктурные единицы в качестве политических систем, характеризующихся целостностью и другими подобными свойствами. Одной из таксономических категорий ТПС является государство, таксономическими категориями ТПС более низкого ранга выступают регионы.

Структурно-функциональный подход в политической регионалистике дополняет и развивает системный. Основы этого подхода разработаны такими крупными теоретиками, как Т. Парсонс, М. Леви и Р. Мертон. Структурно-функциональный подход к государству или региону как территориально-политической системе дает представление об особенностях организации этой системы. Акцент в таком исследовании делается на взаимодействии элементов, которые составляют эту систему, на определении функций, которые выполняют эти элементы. Таким образом, структурно-функциональный подход дополняет системный подход, позволяя исследовать отношения внутри системы, в том числе те, которые способствуют ее интеграции.

Таким образом, в политической регионалистике важно не просто признать регион системой, но и заглянуть внутрь этой системы. Государство, например, целесообразно рассматривать в виде трехмерной структуры, имеющей горизонтальное и вертикальное измерение и представляющей собой не просто, например, географическую модель центров и периферий, но замкнутую территориально-политическую систему. Предметом анализа становятся как внутреннее устройство такой системы, так и принципы ее единства. По аналогии также можно рассматривать регион и любой самый мелкий локалитет.

В политической регионалистике, делая поправку на ее особенности, можно использовать и другие подходы, которые существуют в современной политологии, например:

- ***политико-культурный подход*** (Г. Алмонд и др.), где в фокусе внимания находятся нормативно-ценностные аспекты, связанные с элементами региональной структуры;

[16] Свою теорию территориально-политических систем В. Колосов связывает также с известной в западной науке концепцией места Дж. Эгнью [Agnew, 1987].

• ***элитистский подход*** (В. Парето, Г. Моска и др.), который рассматривает региональные политические элиты и любые региональные особенности политических элит;

• ***конфликтологический подход***, посвященный изучению конфликтов внутри территориально-политических систем.

Исследование территориально-политических систем не исключает использования и других методов, пока мало распространенных в политической регионалистике.

Политическая регионалистика не ставит перед собой задачи по разделению политических объектов и политологических методов на применимые и неприменимые, исходя из ее научных целей.

Для политических объектов ограничение связано только с тем, что они должны иметь региональную структуру и не выходить на глобальный, надгосударственный уровень.

Что касается методов, то здесь необходима расстановка приоритетов. *Системообразующую роль в политической регионалистике играют компаративный, системный и структурно-функциональный подходы. Эти подходы дополняют и развивают те, которые заимствованы из географии и связаны с районированием, географическим моделированием и хорологическими методами.* В ядре политической регионалистики находится системный подход, особенностью которого является рассмотрение территориально-политических систем как разновидности политических систем.

1.3

Государство как территориально-политическая система

1.3.1

Территориально-государственное строительство

Важнейшим объектом исследований в политической регионалистике является государство. Оно рассматривается в качестве территориально-политической системы и характеризуется наличием региональной структуры. Применительно к государству политическая регионалистика использует системный и структурно-функциональный подходы, которые сочетаются с компаративным анализом, использованием географического моделирования и районирования.

Государство в политической регионалистике представляется в виде трехмерного образования. Структурный подход позволяет говорить о двух видах регионального каркаса государства:

• формально-правовой каркас представляет собой административно-территориальное деление по горизонтали и иерархию территориальных управленческих уровней по вертикали.

• неформальный каркас включает региональные структуры и уровни, которые обычно определяются исследователями. Например, это может быть районирование территории по тем или иным признакам или выделение фактических уровней, существующих в неформальной иерархии (система центров и периферий).

Важнейшей задачей политической регионалистики является разработка научных основ для управления региональными процессами и отношениями. Так, формализованный трехмерный каркас государственности нуждается в оптимизации. Процессы регионализации относятся к числу управляемых процессов. Точнее существуют многочисленные попытки управления этими процессами со стороны различных политических институтов, действующих в своих интересах. Все эти попытки можно рассматривать как вектора управления процессами регионализации, у которых в каждый момент времени есть своя равнодействующая. Ее выявление позволяет говорить о том, в каком общем направлении и с какой скоростью развиваются процессы регионализации в данном государстве в данный момент времени. Анализ управления процессами регионализации выводит исследователя на исследование региональной политики, которая целенаправленно проводится государством.

Ключевым понятием, с помощью которого можно изучать процессы направленной (управляемой) регионализации, является территориально-государственное строительство. **Под территориально-государственным строительством понимается процесс направленного формирования отношений между центром и регионами.** Субъектами этого процесса являются все властные органы непосредственно, а также иные политические институты и группы, которые обычно действуют опосредованно, пытаясь влиять на властные органы.

Понятие "территориально-государственное строительство" является родственным понятию ***"территориально-государственное устройство"***, но между ними есть некоторые различия. Территориально-государственное устройство означает сложившуюся систему отношений между центром и регионами, включая всю систему административно-территориального деления. Отличие между этими понятиями заключается в том, что территориально-государственное устройство статично. Территориально-государственное строительство представляет собой деятельность, в ходе которой меняется территориально-государственное устройство, и результат этой деятельности. В этой деятельности участвуют ее субъекты — "строители" в лице властных органов, политических лидеров и групп.

В соответствии с физико-географическими характеристиками пространства, культурно-историческими предпосылками, принятыми политическими моделями и экономическими факторами каждое государство вырабатывает и применяет модель территориально-государственного строительства, которая должна соответствовать

его актуальному состоянию и (или) идеологически окрашенному образу. Изучение территориально-государственного строительства проводится по двум направлениям:

- поиск закономерностей, определяющих влияние на модель территориально-государственного строительства данного государства этнокультурных, социально-экономических и природно-географических характеристик;
- *компаративный анализ модели* территориально-государственного строительства данного государства в сопоставлении с аналогами и эталонами других государств.

Системный подход рассматривает трехмерное государство в качестве целостного образования, в котором все элементы взаимосвязаны и находятся в состоянии динамического равновесия. Большую операциональную ценность имеет ***концепция баланса отношений***, складывающегося между элементами этой системы:

- баланс отношений между иерархическими уровнями, в том числе важнейший для государства баланс общенационального и регионального начала;
- баланс отношений между региональными ячейками.

Таким образом, в основе изучения государства как территориально-политической системы находится концепция баланса отношений "центр — регионы" [Туровский, *2003, 2004*].

1.3.2

Регион в балансе отношений "центр — регионы"

Уровень (потенциал) региональных интересов в балансе отношений с центром зависит от следующих параметров.

1. Качественные показатели. К их числу относятся политико-культурная идентичность и геополитическая роль территории. Эти параметры определяют интересы и амбиции региона.

2. Количественные показатели. Здесь речь идет об экономическом и демографическом значении территории. В этой связи можно говорить о том весе, который регион имеет в рамках национальной территориально-политической системы.

3. Физико-географические показатели. К их числу относится обособленность региона, вызванная его удаленностью, островным положением, особыми природными условиями. Замкнутость территориального контура (например, в случае островного положения) нередко является предпосылкой для развития обособленности.

Таким образом, уровень региональных интересов определяется разнородными параметрами значимости и обособленности (уникальности) региона. На их основе может быть разработана синтетическая оценка индекса регионализма для каждого региона.

Актуализация регионального интереса может быть очень разной и не всегда соответствует его потенциалу. Происходят артикуляция и агрегирование конкретного регионального интереса, которые зависят не только от уровня регионализма (он определяет потенциал, задает "планку" развития региональных политических интересов), но и от активности (пассивности) местного сообщества, а значит, от политической культуры, от особенностей местной политической элиты. В этой связи можно, в частности, определять зависимость между активностью выражения и отстаивания региональных интересов и развитием гражданского общества.

Содержание регионального интереса составляет прежде всего интерес региона к политической автономии. В соответствии с уровнем развития своих интересов (уровнем регионализма) и особенностями их актуализации регион стремится к освоению определенной компетенции (полномочий), требует определенное число "степеней свободы". Причем речь обычно идет не об абстрактном требовании большей автономии, а о конкретных полномочиях в сфере экономики, культуры и др., которые, по мнению регионального сообщества, позволяют реализовать его уникальность и значимость.

Формы реализации регионального интереса выглядят следующим образом.

- *Субнациональные формы государственности и суверенитета, ограниченная "внутренняя государственность" второго уровня* (тип развитой и автономной субнациональной территориально-политической системы, которая стремится к национальному уровню). Это — наиболее радикальная форма реализации регионального интереса, которая в "чистом виде" встречается достаточно редко и свойственна для некоторых федераций. Она включает ограниченные формы суверенитета, государственной символики, властных органов, напоминающих таковые независимых государств, даже — гражданства.
- *Автономная региональная власть.* Происходит развитие институтов региональной власти и их автономии от центра (в частности через институт всенародных выборов). Важным критерием автономии является легитимность региональной власти, источником которой является сам регион. Наиболее яркой формой такой легитимности являются всенародные выборы региональной власти. Одновременно происходит становление местных элит со своими артикулированными интересами. Эти элиты ищут и находят поддержку местного населения, стремясь выражать общерегиональные, а не только регионально-групповые интересы. Происходит персонификация региональной власти, в условиях автономии и выборности возникает лучше выраженный феномен регионального политического лидерства.
- *Региональная компетенция и связанное с ней нормотворчество.* Регион добивается определенных полномочий, реализацией которых занимаются его властные органы. Главный интерес обычно представляет финансово-экономическая компетенция. Одновременно происходит развитие регионального нормотворчества (которым занимается региональная власть) в рамках соответствующей компетенции, нередко отмечается борьба за расширение компетенции.

• *Региональное вмешательство (участие*[17]*) на общенациональном уровне.* В отношениях с центром регионы заинтересованы в обеспечении представительства и защиты своих интересов. Совокупность политических институтов и практик, позволяющих регионам воздействовать на общенациональный уровень, можно назвать ***региональным вмешательством***, или ***региональным участием*** (в его основе — представленность и активная защита региональных интересов на общенациональном уровне).

Региональное участие может быть формальным и неформальным. К первому относятся органы власти, обеспечивающие региональное представительство в общенациональной власти (пример "палаты регионов" в национальном парламенте в федеративном государстве), органы коллективного управления страной, предполагающие региональные квоты и гарантии регионального представительства. В этом же контексте могут рассматриваться региональные по происхождению и особенностям представляемых ими интересов партии, если они становятся значимыми субъектами общенационального политического процесса. В результате возникает эффект дуализма центральной власти, если в государстве существуют институты регионального участия и регионы получают возможность прямого участия в деятельности центральной власти.

Неформальные способы регионального участия можно свести к региональному лоббизму и оценке его эффективности для различных территорий. Интересным объектом исследований является *география власти* — представительство различных региональных групп в общенациональных властных структурах. Исследуя географию власти, можно определить доминирование или повышенное представительство региональных групп (лобби) на общегосударственном уровне, связанные с этим возможные дисбалансы. Само по себе повышенное представительство тех или иных региональных групп может еще не означать региональный дисбаланс в проводимой государством политике. Здесь все зависит от стратегии и тактики этих групп, от того, в какой мере они учитывают интересы своих регионов, интересы других регионов и интересы государства в целом в своей политике. В этой связи при исследованиях географии власти следует различать формальный и реальный дисбаланс. Последний выявляется на основе исследований практической деятельности региональных групп, представленных в общенациональных властных структурах.

1.3.3

Центр в балансе отношений "центр — регионы"

Прежде всего, необходимо провести различение понятий "центр" и "государство". Государство мы рассматриваем в качестве единой территориально-политической

[17] Региональное участие — термин, который можно использовать по аналогии с политическим участием. Региональное вмешательство — антоним централизованного контроля и федерального вмешательства.

системы, которая по вертикали делится на уровни. *Самым верхним формальным уровнем национальной территориально-политической системы является центр.* Строго говоря это — *общенациональный политико-административный центр.* В этом значении понятие "центр" и рассматривается при анализе отношений "центр — регионы". Во избежание путаницы при использовании теории "центр — периферия" для обозначения неформальных инновационных или управленческих центров может быть использован синоним "ядро" (core), который, кстати, широко применяется в западной литературе.

Уровень (потенциал) "центрального" интереса (интереса центра) и его актуализация определяются следующими параметрами.

- *Государственная идеология и существующие традиции.* Каждое государство сознательно использует определенную модель территориально-государственного строительства, основные характеристики которой становятся частью государственной идеологии. Эта идеология включает в себя отношение к процессам регионализации и региональной политической эмансипации, которое может рассматриваться по шкале "жесткое подавление — либеральное отношение — сознательная поддержка региональной самостоятельности". Нередко в государстве, в правящей национальной элите существует давно сложившееся традиционное отношение к этим процессам. Возможна несимметричная ситуация, связанная, например, с жестким подавлением самостоятельности одних (например, иноэтнических регионов с тенденцией к сепаратизму) и лояльным отношением к автономии других. Также возможна идеологическая борьба между сторонниками различных концепций территориально-государственного строительства на общенациональном уровне. Смена власти в пользу сторонников иной концепции приводит к изменению государственной идеологии в интересах централизации или регионализма.
- *Общенациональные приоритеты и характеристика государственной стабильности.* В существующей политической конъюнктуре центр принимает решение о целесообразности содействия региональной политической эмансипации в зависимости от расстановки приоритетов в своей политике. Например, общая политическая нестабильность может привести к попыткам ужесточения политики центра и ограничения региональной самостоятельности. Аналогичные последствия могут иметь политические решения о консолидации нации в случае ухудшения геополитического положения или необходимости концентрации сил для геополитического прорыва.

Содержание "центрального" интереса можно свести к двум основным направлениям.

- *Поддержание определенной субординации по вертикали, обеспечение доминирования центрального уровня власти.* Целью является сохранение национальной территориально-политической системы, за которое по определению отвечает центр. Попросту говоря, речь идет о сохранении единства и территориальной целостности государства.

• *Обеспечение общенационального интереса и продвижение наиболее важных и принципиальных политических решений, принимаемых на центральном уровне, на всей территории государства.* Здесь можно говорить и о внедрении инноваций, например проведении общенациональных реформ.

Формы реализации "центрального" интереса следует связать с положением государства в глобальной иерархии территориально-политических систем. Эти формы можно поделить на две группы: одни связаны с более высоким системным уровнем, другие — с субнациональным уровнем политики.

Реализация "центрального" интереса на глобальном уровне (т.е. геополитического и геостратегического интереса) прямо не является предметом политической регионалистики. Однако решаемые государством геополитические задачи могут влиять на отношения между центром и регионами. Например, борьба за усиление позиций государства в глобальных процессах может требовать концентрации сил и приводить к подавлению регионального начала. Задача по сохранению геополитической субъектности, если таковая оказывается под угрозой, также обычно определяет более жесткую политику государства в отношении своих регионов. Геополитические причины обусловливают особый, адресный подход государства к отдельным регионам, которые являются зонами геополитического риска (*эксклавы* и *анклавы*[18], регионы с развитым *сепаратизмом* и *ирредентизмом*[19], претензиями других государств, пограничными спорами).

Реализация "центрального" интереса на субнациональном уровне может быть сведена к двум направлениям.

1. *Горизонтальное направление: поддержание баланса на субнациональном уровне, где главными целями являются межрегиональная стабильность и ограниченная контрастность.* Межрегиональная стабильность понимается как отсутствие крупных конфликтов между регионами. Ограниченная контрастность предполагает отсутствие чрезмерных различий между регионами по политическим и социально-экономическим параметрам. В то же время политика ограничения контрастности не означает стремления к полному равенству регионов, приведения их к общему знаменателю. Ясно, что добиться равенства регионов в социально-экономической сфере практически невозможно, да и политические режимы в регионах пусть немного, но будут отличаться, хотя бы в зависимости от того, кто находится у власти в регионе. Поэтому государство определяет допустимую амплитуду колебаний, а пределы до-

[18] Эксклавом называется географически отдельная часть территории данного региона, "отрезанная" от него территориями других регионов. Также в политической регионалистике используется родственное понятие — анклав, под которым понимается территория данного региона (или государство), со всех сторон окруженная территорией другого региона (государства).

[19] Под сепаратизмом понимается стремление региона создать новое государство, под ирредентизмом — стремление присоединиться к уже существующему государству.

пустимости — это отдельная методологическая проблема. Методологически непросто определить, какова мера неоднородности, угрожающая территориальной целостности государства. Но в любом случае центр разрабатывает систему политических институтов и технологий (практик) для снижения контрастности и укрепления единства территории. Как правило, речь идет о политике перераспределения компетенции и средств, в том числе в режиме "тонкой настройки" (небольших текущих изменений).

2. *Вертикальное направление: укрепление вертикали власти (т.е. иерархических начал в организации властных отношений между уровнями), централизованный контроль над политическими институтами и процессами регионального уровня.* Очевидной целью является поддержание и, при необходимости, усиление субординации властных уровней с целью сохранения единства всей национальной территориально-политической системы. Для этого используются такие формы, как назначение представителей региональной власти, санкции в отношении региональной власти, специальные контрольные инстанции и др.

1.3.4

Концептуализация баланса "центр — регионы"

В каждой национальной территориально-политической системе складывается свой баланс отношений "центр — регионы". Системный подход к отношениям "центр — регионы" позволяет анализировать состояние и динамику в балансе отношений между уровнями. *Центр представляет собой подсистему общегосударственного контроля и управления.* У этой подсистемы есть свои ролевые функции — целостность территории государства, обеспечение единой общегосударственной политики. Она стремится создать управленческую вертикаль, пронизывающую все управленческие уровни и обеспечивающую их субординацию. При этом "жесткость" вертикали может различаться самым принципиальным образом в разных странах.

В свою очередь *регион — это подсистема обеспечения регионального (локального) интереса.* Ее ролевая функция — самостоятельное решение местных вопросов. Для этого она стремится создать управленческую автономию, собственное политическое подпространство, независимое по определенным параметрам от центра.

Баланс отношений между центром и территорией определяет текущее состояние государства. Сохранение субординации при самой широкой автономии регионов позволяет обеспечить единство и само существование государства. Его сила как субъекта мировой политики определяется не тем, насколько оно децентрализовано (что иной раз ошибочно воспринимается как аморфность), а тем, насколько эффективно оно смогло обеспечить баланс между интересами центра и регионов и, соответственно, насколько его "отвлекают" внутренние проблемы. Не развитие региона-

лизма, а дисбаланс общенациональных и региональных процессов влекут за собой распад государства или потерю им определенной территории.

Минимальным требованием для современного демократического государства в обеспечении баланса его отношений с регионами является развитие местного самоуправления. Локальный уровень территориально-политических систем обязательно должен иметь политические свободы, поскольку именно здесь получают развитие непосредственные интересы граждан, объединенных в местные сообщества. Поэтому модель современного унитарного государства предполагает, что традиционный централизованный контроль сочетается с развитым местным самоуправлением.

Регион, понимаемый как административная единица первого порядка, может иметь разную степень самоуправления или не иметь ее вообще (когда региональная власть целиком формируется из общенационального центра). Хотя принципиально важной тенденцией является развитие самоуправления по принципу "снизу вверх", когда оно захватывает не только локальные сообщества, но и регионы первого порядка, где идет осознание общерегиональных интересов, наряду с сугубо локальными.

Центр и регион находятся в постоянном взаимодействии. Для анализа этого взаимодействия используется концепция баланса отношений (в других, но близких терминах — баланса сил, баланса интересов) между центром и регионами.

В рамках этой концепции изучается не только баланс отношений, но и балансы интересов, балансы сил и балансы угроз[20].

- Баланс отношений является наиболее общим понятием, он предполагает баланс интересов и сил.
- Когда мы говорим о балансе интересов между центром и регионами, то исследуем, насколько артикулированы эти интересы, в какой степени они увязаны друг с другом и учитываются сторонами, в чем заключаются компромиссы между этими интересами.
- Баланс сил предполагает акцент на анализе ресурсной базы центра и регионов и сопоставимости ресурсов. Политические и экономические ресурсы при таком подходе анализируются как показатель силы центра или региона.
- При росте конфликтности в отношениях между центром и регионами можно использовать понятие "баланс угроз". При таком подходе используется терминология, принятая в некоторых концепциях исследований международных отношений [Walt, 1987]. В ситуации конфликта стороны используют тактику взаимного сдерживания, когда угроза не дает одной из сторон выступить против другой.

Изучение баланса предполагает анализ политических ресурсов и возможностей (т.е. сил), которыми обладает та и другая сторона. Нормально функционирую-

[20] Возможна аналогия с теорией международных отношений, где используются те же понятия.

щая система "центр — регионы" предполагает взаимозависимость институтов центральной и региональной власти, наличие *сдержек и противовесов по вертикали* (по аналогии с системой сдержек и противовесов в отношениях между ветвями власти, известной из теории демократии). Можно также говорить о взаимопроникновении центральной и региональной власти в связи с развитием институтов регионального участия и централизованного контроля. В самом общем виде речь идет о *балансе централизованного контроля над территорией и регионального самоуправления.*

Ключевыми характеристиками баланса отношений "центр — регионы" являются:

- соотношение объемов полномочий (компетенции), определенное конституцией и национальными законами или индивидуальными договорами и соглашениями (предназначенными для отдельных регионов);
- возможности и ограничения централизованного контроля на региональном уровне и, с другой стороны, регионального участия на национальном уровне.

Баланс отношений "центр — регионы" необходимо рассматривать в исторической динамике. В таком случае общенациональная трехмерная территориально-политическая система, соответствующая отдельному государству, выглядит не статичной, а развивающейся во времени и пространстве. Предлагаемая концепция позволяет изучать политический процесс в контексте регионализации (децентрализации) и, напротив, централизации, определяя:

- в какую сторону — центра или регионов — и в какой степени идет смещение баланса;
- имеет ли это смещение компенсаторный характер (когда сохраняется "нормальное" динамическое равновесие, т.е. усиление одной стороны хотя бы частично сочетается с усилением другой стороны[21]) или же оно чревато разрушительными процессами для государства в целом (резкий сдвиг в сторону регионов) или для его территорий (жесткая централизация).

Динамику в балансе отношений "центр — регионы" удобно показывать в виде колебаний маятника. Причем этот маятник вряд ли можно зафиксировать "раз и навсегда", особенно в крупном и неоднородном государстве. Распространено представление об отношениях между центром и регионами как о своеобразном торге, политических сделках. Например, регионы добиваются от центра большей автономии, демонстрируя взамен большую политическую лояльность и отказываясь от проявлений сепаратизма. Категория торга часто используется в политической регионалистике для описания баланса отношений "центр — регионы".

Динамика баланса также анализируется через анализ конфликтов и процессов их разрешения, т.е. колебания в сторону большей или меньшей конфликтности, напряженности отношений между центром и регионами.

---

[21] Возможная аналогия — "игра с ненулевой суммой".

Д. Элейзер в своих работах дает еще одно представление о балансе — между сотрудничеством и конкуренцией [Элейзер, 1995, с. 113]. В этом случае подразумевается баланс принципов взаимодействия между центром и регионами.

Действительно, описывая состояние и развитие баланса, необходимо иметь представление о политических принципах поддержания баланса. Полезной и здесь является теория многосоставного общества А. Лейпхарта. Эта теория, в частности, дает представление о принципах функционирования сообщественной демократии в связи с необходимостью обеспечения баланса интересов между сегментами. А. Лейпхарт выделяет следующие принципы, которые, на наш взгляд, актуальны для отношений "центр — регионы" и взаимодействия территориальных сегментов в общенациональной системе:

- большая коалиция, включающая представителей конкурирующих сегментов;
- взаимное вето, предполагающее формальное право сегментов на блокирование решений, принимаемых другими сегментами;
- пропорциональность сегментов, т.е. недопущение их абсолютного доминирования;
- автономия сегментов, наделяющая стороны собственными независимыми компетенциями [Лейпхарт, 1997, с. 78].

1.3.5

Функционалистский подход к изучению баланса отношений "центр — регионы"

В теории политической регионалистики используется еще один способ, с помощью которого можно изучать баланс отношений "центр — регионы". Это — теория центробежных и центростремительных сил, которая рассматривает баланс между этими силами, складывающийся в рамках национальной территориально-политической системы. Эта теория также называется ***функционализмом***. Хотя функционализм создавался географами, он перекликается с системным и структурно-функциональным подходом, используемым в политической регионалистике.

Функционализм рассматривает территориальное единство государства, понимая государство как интегрированное сообщество регионов, консолидированную территориально-политическую систему. Основная исследовательская задача видится в поиске факторов консолидации и способов поддержания территориальной стабильности и целостности.

Один из основателей функционализма Жан Готтман рассматривал политическое дробление мира как результат взаимодействия двух факторов, один из них он назвал *движением* (movement), другой — *иконографией* [Gottmann, 1952].

Фактор движения означает происходящее в мире взаимодействие любого рода, обмен идеями, людьми, товарами как внутри государства, так и в его отношениях с внешним миром. Этот динамичный фактор провоцирует нестабильность государств и их границ, делает границы подвижными, отношения между территориями — неустойчивыми и меняющимися.

Иконография, в свою очередь, выступает как консервативный фактор, способствующий консолидации в системе. Она связана с системой символов, государственной идеологией, которые устанавливают стабильный порядок, делают государственную территорию устойчивой, границы государства — общепризнанными.

В результате взаимодействия "подвижных" и консервативных факторов в каждый момент времени в мире складывается определенная система государств с их территориями и границами.

Другим ведущим автором функционалистской теории стал американский географ Ричард Хартшорн. Он рассматривал государство как комплексную интегрированную систему, обеспечивающую собственное единство через вертикальную интеграцию социальных групп и горизонтальную интеграцию территориальных сообществ. Его взгляды на географическую природу государства называют *теорией территориальной интеграции.* Как и Ж. Готтман, он анализировал территориальную интеграцию в контексте взаимодействия двух противоположных сил — *центробежной* и *центростремительной* [Hartshorne, 1950].

Главной центробежной силой в теории территориальной интеграции считается фактор разнообразия. При этом разнообразие понимается в самом широком смысле этого слова, как и "движение" Ж. Готтмана. Дезинтеграцию подпитывают любые внутригосударственные различия от этнической пестроты до природного разнообразия и различий в уровне жизни. Наиболее значимыми являются этноконфессиональное разнообразие, социально-экономические контрасты, фрагментированное распределение территории. Все эти факторы усиливают регионализм. Следует подчеркнуть, что исследование центробежных и центростремительных сил должно быть свободным от ценностных суждений, таких, например, как представление центробежных сил в качестве негативного явления. Как следует из теории функционализма, центробежные силы всегда в достаточной мере присутствуют в любой территориально-политической системе, являясь ее неотъемлемой характеристикой.

Главной центростремительной силой признается государственная идея. Этот тезис перекликается с предложением Ж. Готтмана считать консервативным фактором иконографию, т.е. систему общенациональных символов и ценностей. В любом государстве существует проблема национальной идентичности и, соответственно, солидарности различных этнических, конфессиональных, территориальных и социальных групп, признающих легитимность данного государства в данных границах. Наиболее популярной идеей, сплотившей многие современные государства, в прошлом был национализм. Были также попытки создать наднациональные государст-

венные образования с помощью других государственных идей — монархической (Австро-Венгрия, Российская империя), конфессиональной (собирание русских земель в XIV—XVI вв.), коммунистической (СССР) и др. Евразийское движение в русской эмиграции обосновывало необходимость государственного объединения территорий Евразии не только историческими, но и физико-географическими причинами. Государственное единство может поддерживаться в наиболее сложных случаях не только идеологией, но и с помощью:

- военной силы (извечный "ultima ratio" центра в отношениях с "непокорным" регионом);
- экономических проектов, выгодных зонам геополитического риска, где развит сепаратизм;
- политических уступок — автономизации территорий, повышения их представительства в общенациональной правящей элите.

Все это тоже относится к разряду центростремительных сил и факторов.

В каждый момент времени наличная государственная территория отражает баланс центробежных и центростремительных сил в пользу последних. Отделение определенной территории является индикатором того, что центробежные силы на этой территории оказались превосходящими в отношении центростремительных сил. Возможно пограничное состояние, когда территория формально остается в составе государства и не признана никем или почти никем в качестве независимого государства. Однако центр утратил за этой территорией фактический контроль.

1.3.6

Понятие "региональная политика"

Регионализация является управляемым процессом. Как уже говорилось, центр, как правило, выступает в качестве активного субъекта в отношениях "центр — регионы", создавая и меняя состояние баланса в системе (тогда как регионы далеко не всегда являются столь активными субъектами). Управленческие аспекты в политической регионалистике связаны с понятием "региональная политика". Проводя региональную политику, центр стремится управлять региональной структурой, преследуя свои цели, такие, как сохранение общего контура региональной структуры (т.е. границ государства) и определение допустимых параметров региональной фрагментации. Если следовать теории функционализма, центр стремится управлять центростремительными силами, обеспечивая их превосходство над центробежными на всей территории государства.

Региональную политику необходимо отличать от региональной политической ситуации и регионального политического процесса. Последние характеризуют состояние дел на горизонтальных уровнях, в собственно региональных сообществах.

Региональная политика является частью отношений вертикальной иерархии в отношениях "центр — регионы", ее субъектом является центр, который ее вырабатывает и проводит. Таким образом, региональная политика представляет собой субъект-объектные отношения между центром и регионами (в других терминах — инновационным центром и периферриями), центральный уровень является ее субъектом, региональный уровень — объектом. Важно отметить, что региональную политику проводит именно центр, представляющий собой ее активный субъект. Действия самих регионов и политические процессы на собственно региональном уровне не являются региональной политикой в строгом смысле этого слова.

Субъектами региональной политики являются или могут быть практически любые властные структуры в центре, которые хоть как-то занимаются региональной проблематикой. При этом возможны специализированные структуры или подразделения крупных структур, для которых региональная политика является главным направлением.

Региональная политика — одно из важнейших направлений внутренней политики государства, наряду с экономической политикой, социальной политикой, национальной политикой и т.д. **Региональная политика представляет собой систему мер, с помощью которых происходит регулирование отношений между центральными властями (государством в целом) и территориями (регионами).** Главное содержание региональной политики — это разработка и реализация мер по регулированию регионального развития, как политического, так и экономического, в соответствии с определенными на общенациональном уровне политическими целями.

В англоязычной литературе понятию "региональная политика" в его более распространенном варианте лучше соответствует понятие "regional policy", поскольку речь идет о политике, как о мерах, действиях определенных политических акторов. В то же время необходимо и использование понятия "regional politics", с помощью которого можно обозначать всю сложную систему политических действий, имеющих региональный эффект, характерную для данного государства. Если "regional policy" обычно связана с определенными акторами, то "regional politics" — с общей ситуацией в государстве (в срезе "центр — регионы") и ее основными трендами.

В соответствии с концепцией баланса отношений "центр — регионы" региональная политика представляет собой участие общегосударственных структур в создании и изменении этого баланса. Предмет региональной политики, область регулирования, — это "наполнение" территории, т.е. ее политический статус, полномочия, экономический потенциал и его реализация.

Под региональной политикой обычно понимается государственная региональная политика, т.е. деятельность общенациональных властных структур. При таком подходе собственно политика понимается в узком смысле, а именно как государственное управление.

Возможно более широкое понимание региональной политики, определяемое вектором ее направленности. Вектор региональной политики всегда направлен от центра к регионам, а содержание связано с управлением, осуществляемым по вертикали. *В широком понимании региональная политика представляет собой систему управленческих решений любых политических структур общенационального уровня в отношении своих региональных составляющих.* Тогда государственная региональная политика — это деятельность центра в отношении региональных и местных властей. Возможны частные и ведомственные примеры региональной политики — отдельных властных органов общенационального уровня, центральных структур политических партий и т.п. При таком подходе *государственная региональная политика — это частный случай региональной политики.*

Также следует различать имплицитную и эксплицитную региональную политику.

Нередко под региональной политикой понимается только ее эксплицитная форма. Речь идет о случаях, когда действия властей официально идентифицируются в качестве региональной политики в документах, нормативных актах.

В то же время *региональное содержание есть практически в любой общегосударственной политике.* Даже внешняя политика может прямо влиять на регионы, например, способствуя развитию отдельных регионов за счет экспортных связей, решая пограничные споры, организуя приграничное сотрудничество, снимая международную напряженность вокруг зон геополитического риска. Имплицитная региональная политика включает все случаи, когда общенациональная политика любого типа производит *значимый региональный (территориальный) эффект.* Региональный эффект может распространяться или на все регионы сразу, или на отдельные территории. В этой связи также говорят о региональных последствиях "нерегиональных" решений.

Исследование баланса отношений "центр — регионы" просто невозможно без подробного изучения имплицитных форм региональной политики. В противном случае установленный нами баланс будет неполным и неправильным. Очевидно, что управленческие решения, направленные на изменение баланса "центр — регионы", могут приниматься самыми разными властными институтами. Нередко они не учитывают территориальный эффект. Кроме того, в небольших государствах региональной политики в ее эксплицитной форме может не быть вообще: вся региональная политика как бы растворена в других направлениях внутренней политики, которые входят в классический "обязательный" набор. Региональная политика как отдельное, самостоятельное направление появляется в эксплицитных формах только в крупных и разнородных государствах. Но все это не означает, что в принимаемых решениях нет элементов региональной политики, даже если речь идет о самом маленьком государстве. Другое дело, что самостоятельная региональная политика представляет собой специально разработанную систему мер, а не простую сумму решений, имеющих территориальный эффект.

При этом политическая регионалистика все же уделяет главное внимание государственной региональной политике, рассматривая при этом как эксплицитные, так и имплицитные ее формы. Региональная политика при таком подходе понимается как одно из направлений внутренней политики, которую проводит центральная власть в отношении регионов. Частные (партийные, отраслевые, ведомственные) проявления региональной политики рассматриваются в специальных исследованиях.

Квинтэссенцией региональной политики является ***региональная стратегия государства***.

Региональная стратегия — это система наиболее значимых целей и решений государства, позволяющих обеспечить баланс отношений "центр — регионы" на обозримую перспективу, стимулировать развитие на всех уровнях территориально-политической иерархии и снизить конфликтность как по вертикали (между центром и регионами), так и по горизонтали (между территориальными сегментами). Другими словами, региональная стратегия — это основы теории и практики региональной политики, проводимой центральными властями. Региональная стратегия нередко является элементом национальной идеологии.

В отличие от внешнеполитических и военных стратегий региональная стратегия почти никогда не представляет собой официальный документ. Скорее она выявляется экспертным путем на основе исследований текущей региональной политики (когда становятся ясными долгосрочные цели центральной власти) или же формулируется самими экспертами, стремящимися повлиять на ее развитие. Различные политические силы могут предлагать свои варианты региональной стратегии, и борьба за эти варианты может стать элементом общей политической борьбы.

В отсутствие региональной стратегии в любом ее виде баланс "центр — регионы" становится имманентно неустойчивым, а региональная политика сводится к набору частных, имплицитных тенденций отраслевого и ведомственного характера. В условиях территориально неоднородного государства такая ситуация представляет угрозу его национальной безопасности.

1.3.7

Содержание региональной политики

Региональная политика неизбежно пересекается с другими направлениями внутренней политики. Вычленение региональной политики в качестве отдельного направления обычно происходит в территориально неоднородных странах, где сложная региональная структура вынуждает центр разрабатывать комплекс специальных мер. При этом по своему содержанию региональная политика может совпадать с другими направлениями внутренней политики, т.е. ее "множество" пересекается с целым рядом других "множеств". Например, регулирование вопросов экономического раз-

вития регионов сближает ее с экономической политикой, управление миграционными процессами — с демографической политикой и т.п. Региональная политика определяется не по "отраслевому" содержанию применяемых ею мер, а по целям, связанным с регулированием баланса "центр — регионы". Регулирование же баланса может проводиться самыми разными методами.

В региональной политике и ее исследованиях широко распространен *экономический, или экономико-географический, подход.* Он связан с традиционной практикой рассмотрения региона как социально-экономического комплекса и понимания регионального развития в категориях социально-экономического развития.

В отечественной практике экономический подход восходит еще к советским временам, когда об автономном политическом развитии регионов не могло быть и речи, и регулирование регионального экономического развития составляло практически все содержание государственной региональной политики, по крайней мере, в ее эксплицитной форме.

В таком традиционном понимании предметом региональной политики является размещение производительных сил. Вот одно из характерных определений: "главным направлением региональной политики Советского государства является планомерное развитие экономического потенциала всей системы регионов, отвечающее экономическим и политическим задачам страны в целом с учетом интересов каждой союзной республики" [Некрасов, 1978, с. 3].

Хотя классики отечественной географии еще в советское время понимали региональную политику гораздо шире. Наибольший интерес представляет определение региональной политики, которое дает Э. Алаев в словаре, вышедшем в 1983 г. Региональная политика определяется здесь как "сфера деятельности по управлению экономическим, социальным и политическим развитием страны в пространственном, региональном аспекте, т.е. связанная с взаимоотношениями между государством и районами, а также районов между собой" [Алаев, 1983]. Важной заслугой Э. Алаева является выделение нескольких конкретных направлений региональной политики:

- соотношение и взаимодействие движущих сил регионального развития;
- соотношение национального (общегосударственного) и регионального аспектов развития, центрального и регионального уровней управления экономикой;
- отношение к задаче подъема экономики отсталых районов, освоение новых районов и ресурсов;
- отношение к национально-этническим вопросам (в условиях многонационального государства).

Хотя вопросы экономического характера занимают большую часть в этом определении, тем не менее становится ясным, что региональная политика не сводится только к экономике. Так, наряду с экономической политикой в этом определении присутствует национальная политика. Проблематика регионального развития,

если рассматривать ее вне рамок марксистского подхода, который преобладал на том этапе, также не является чисто экономической и может быть выведена на более общие проблемы политической децентрализации.

Причины "экономического" перегиба в актуальной региональной политике и ее определениях, характерных для советского периода, понятны. Региональная политика осуществлялась в условиях плановой экономики и жесткой вертикали власти. Тезис о политическом единстве страны не позволял рассуждать в категориях политической децентрализации, хотя СССР активно пользовался институтом национально-территориальной автономии. Во времена Советского Союза региональная политика понималась прежде всего как принятие целевых решений, а не как обеспечение баланса "центр — регионы". В постсоветской России привычное понимание региональной политики трансформировалось в государственное регулирование регионального развития и сглаживание региональных различий. Получилось, что советские традиции понимания региональной политики были дополнены тезисом о сбалансированности региональных различий, заимствованным из западного опыта развития региональной политики в странах с рыночной экономикой.

В результате редуцирования понятия "региональная политика" последняя нередко превращается всего лишь в территориальную проекцию государственной экономической политики и теряет самостоятельность. Действительно, если ставить перед региональной политикой задачу оптимизации социально-экономического развития неоднородной территории, то это просто одна из задач экономической политики. При таком подходе региональную политику нельзя считать особым, самостоятельным направлением внутренней политики.

Поэтому в современных работах встречаются и другие определения региональной политики.

Например, коренным отличием региональной политики в некоторых источниках признается комплексность. Авторы такого подхода считают задачей региональной политики комплексное решение региональных проблем различного происхождения, что, по их мнению, отличает региональную политику от региональных аспектов других государственных политик. Б. Штульберг и В. Введенский, следуя этому подходу, определяют региональную политику как "деятельность органов государственной власти и управления по обеспечению оптимального развития субъектов Федерации и решению территориальных проблем межрегионального и государственного характера" [Штульберг, Введенский, 2000, с. 17].

В то же время многие авторы, давая современные определения региональной политики, отличающиеся от потерявших актуальность "советских" и (или) экономико-центрических определений, считают региональные проблемы и региональное развитие вопросами экономического характера. Экономика воспринимается как основа региональной политики, а не как один из ее рычагов. Например, Ю. Глад-

кий и А. Чистобаев называют сердцевиной региональной политики реализацию экономических целей и задач государственной власти [Гладкий, Чистобаев, 1998].

На наш взгляд, теория региональной политики не может базироваться на экономическом основании. *Региональная политика — это прежде всего политика, она предполагает принятие политических решений.* Ее цели имеют чисто политический характер. Как уже говорилось, это — оптимизация отношений "центр — регионы" в целостной национальной территориально-политической системе, решение задач централизованного контроля и ограничения контрастности, определение рамок региональной автономии и регионального участия.

Политическое содержание региональной политики определяется по нескольким направлениям.

1. *Сохранение территориально-политической системы.* Это — главный императив региональной политики. Его условно можно назвать геополитическим императивом (поскольку он обеспечивает геополитическую субъектность государства как целостной системы, входящей в глобальную систему более высокого ранга). В духе теории функционализма можно говорить о политике, направленной на обеспечение преобладания центростремительных сил над центробежными на всей территории государства. В этой связи региональная политика направлена на сохранение территориальной целостности государства. Это, в частности, предполагает определение регионов, представляющих собой зоны геополитического риска (сепаратистские, пограничные, спорные территории), и поиск способов их удержания.

2. *Контроль и баланс.* Также региональная политика решает проблему централизованного контроля за регионами и одновременно — эффективного баланса полномочий и ресурсной базы центральных и региональных властей. Здесь перед разработчиками региональной политики вновь ставится задача найти модель, которая обеспечивала бы преобладание центростремительных сил (что нужно для обеспечения территориальной целостности, т.е. решения геополитических проблем). И одновременно эта модель должна обеспечить социально-экономическое развитие регионов и политическую стабильность региональных сообществ, что невозможно без должной меры самостоятельности и распоряжения своими ресурсами.

3. *Амплитуда неоднородности.* Наконец, содержание региональной политики составляет гармонизация отношений по горизонтали, между регионами (в других терминах — территориальными сегментами), что является задачей общегосударственного уровня. Речь идет о снижении амплитуды межрегиональных различий и подъеме отсталых территорий за счет целевых решений государства. Конечная цель — выравнивание, а точнее — сглаживание межрегиональных различий. В этой ситуации особенно актуальна постановка вопроса о допустимой региональной контрастности в сферах политики и экономики.

Возвращаясь к экономической сфере, следует признать, что экономические решения, безусловно, играют важнейшую роль в региональной политике. Баланс сил

между центром и регионами определяется их ресурсной базой, которая включает в себя финансово-экономический потенциал и возможности по его реализации. Компетенция уровней власти также в значительной степени относится к социально-экономической сфере. Принимая экономические решения, центр может очень эффективно регулировать баланс сил в системе "центр — регионы" как в целом, так и в режиме текущей "тонкой настройки".

Экономическая (вернее — социальная и экономическая[22]) региональная политика, безусловно, является одним из главных, притом действительно хорошо разработанных, направлений региональной политики.

В то же время решения, принимаемые центром с целью регулирования баланса "центр — регионы", могут относиться к другим направлениям и иметь иное содержание, например:

- *собственно управленческие аспекты региональной политики*: создание и развитие властных органов в центре и на местах;
- *административно-территориальные аспекты региональной политики*: изменение административно-территориального деления;
- *демографические аспекты региональной политики*: управление миграционными процессами, которое влияет на численность и структуру населения в регионах в соответствии с поставленными государством целями;
- *внешнеполитические аспекты региональной политики*: воздействие на характер и направленность внешних связей регионов, снижение связанной с некоторыми регионами геополитической напряженности внутреннего или внешнего происхождения.

Исходя из такого системного (а не просто комплексного) видения региональной политики ее следует понимать как систему действий общегосударственного центра, направленных на регулирование политических отношений с регионами и на собственно региональном уровне.

Региональная политика всегда зависит от особенностей региональной структуры:

- культурно-исторических особенностей государства;
- его физической географии и природных условий;
- экономического состояния и его динамики;
- внешних геополитических вызовов.

Нередко региональная политика конкретного государства в значительной степени посвящена решению частных проблем, имеющих в то же время огромное значение для общегосударственного развития. Например, это может быть интегра-

[22] Социальное и экономическое направления региональной политики неразрывно связаны одно с другим, и их лучше рассматривать вместе.

ция этнических периферий, которые в противном случае могут превратиться в зоны политической нестабильности и сепаратизма. Или это освоение труднодоступных, удаленных, но богатых ресурсами территорий. Либо речь идет о преимущественном освоении спорных территорий, которые государство таким путем стремится плотнее интегрировать в своем составе. Ключевой задачей региональной политики может быть и развитие эксклавов, по определению находящихся в сложном геополитическом положении.

1.3.8

Подходы в региональной политике

Основные подходы в региональной политике были разработаны в рамках экономической концепции. Однако они имеют значение и для региональной политики в ее более широком и целостном — системно-политическом понимании. По крайней мере, исходя из уже принятых подходов, можно разработать их более общую систему.

1. Адресный, или селективный, или индивидуальный, подход.

Этот подход предполагает акцент на развитии (или подавлении) конкретных территорий. Он может быть прямым (прямая помощь, содействие, вмешательство, принятие адресных решений по данному региону) или косвенным (создание институционально-правовых условий для развития региона).

В экономической региональной политике этому подходу соответствуют концепции адресной помощи, полюсов роста, специальных экономических зон, экспериментальных площадок для проведения реформ. Смысл подхода состоит в определении (селекции) территорий, в отношении которых центр принимает адресные (индивидуальные) решения.

2. Комплексный подход.

Этот подход развивается на общенациональном уровне с учетом территориального эффекта принимаемых решений. Центр создает механизмы и структуры общенационального уровня и характера, учитывая при этом региональные интересы и особенности регионализации (в частности, последствия, ведущие к ее ослаблению или усилению).

В экономической региональной политике примером может служить концепция перераспределения. Речь идет о такой политике, в рамках которой происходит "первичное" (общенациональное по своему формату) распределение средств между уровнями территориально-политической системы и их "вторичное" перераспределение центром (или субнациональными центрами) в пользу более бедных территорий.

3. Автономный подход.

Данный подход предполагает наделение регионов определенной автономией, которая дает им возможности для самостоятельного развития в рамках предо-

ставленных им полномочий. В отличие от адресного подхода, который также оперирует конкретными регионами, речь идет не о помощи или вмешательстве центра, а о противоположном действии — предоставлении автономии и невмешательстве.

Наряду с указанными выше принципиальными подходами необходимо определить основные способы воздействия региональной политики на региональную среду. По этому признаку в некоторых источниках выделяются следующие виды региональной политики:

- стимулирующая;
- компенсирующая;
- адаптирующая;
- противодействующая [Грицай и др., 1991, с. 111].

1.3.9

Региональное участие и региональный политический процесс

Баланс отношений "центр — регионы" предполагает конкуренцию двух политических институтов — централизованного контроля и регионального участия. Ситуация должна быть относительно симметричной, тогда можно говорить о поддержании баланса.

В отличие от региональной политики региональное участие нуждается в большей концептуализации, поскольку эта тема слабо разработана в научной литературе. Ее разработка затруднена по объективным причинам. Во-первых, иерархичность государственного устройства не позволяет развиваться многообразию форм регионального участия. Во-вторых, сами эти формы обычно устанавливает центр, делая их строго ограниченными. В-третьих, в большинстве государств институты регионального участия имеют сугубо неформальный характер, и только в децентрализованных странах, как правило, в федерациях происходит их формализация.

Способы регионального участия можно разделить на две группы.

- *Формализованные способы.* Они встречаются достаточно редко. Одним из ярких примеров служат "палаты регионов" в федеративных государствах. Возможны ситуации, когда государство официально определяет региональное представительство и квотирование в общегосударственной власти. Нередко это квотирование совпадает с этническим и носит смешанный, регионально-этнический характер (т.е. квотируется представительство этнических групп, которые одновременно по факту оказываются представителями определенных регионов, имеющих выраженную этническую окраску).
- *Неформализованные способы.* Они распространены повсеместно, их можно прослеживать в неявном виде. Так, состав общенациональных властных структур

всегда можно исследовать с точки зрения представленности тех или иных региональных сообществ (география власти). Анализ позволяет определить влияние регионов через свои лобби на процесс принятия общегосударственных решений, в том числе на выбор приоритетов в региональной политике (особенно в связи с адресным подходом). Хотя региональные лобби могут сильно отличаться по степени своей активности. Возможна ситуация, когда региональное лобби пребывает в латентном состоянии и по каким-то причинам не занимается поддержкой своего региона.

В любом государстве имеются как минимум два уровня политического процесса. Один из них мы назовем общегосударственным, для политической регионалистики это — "центр" в широком смысле слова, как субъект отношений "центр — регионы". Другой уровень — региональный, это — "регион" в системе отношений "*центр — регионы*". *Сразу следует подчеркнуть, что в зависимости от* размеров и неоднородности государства региональный уровень может быть более или менее сложно устроенным и многослойным (т.е. это может быть не один уровень, а несколько, от субнационального уровня первого порядка до локальных микроуровней).

Исследование регионального политического процесса использует традиционные политологические подходы:

- институциональный подход (исследование субнациональных и локальных политических институтов, в том числе органов власти);
- ресурсно-акторный подход (исследование региональных групп влияния и иных политических акторов и выявление их ресурсной базы);
- элитистский подход (исследование региональных элит).

1.4

Территориально-политическая специфика федеративного государства

1.4.1

Понятие "федерализм"

Понятие "федерализм" происходит от лат. foederatio, что означает союз, объединение. Сразу следует указать, что это понятие в своем исходном значении может означать объединение самых разных социально-политических образований, в частности этнических или социальных групп и совсем не обязательно регионов.

Федеративные отношения в широком смысле этого понятия означают союзные отношения между любыми сегментами многосоставного общества. В узком смысле иногда полезно говорить о территориальном федерализме, подчеркивая тем

самым, что это явление относится к территориальным сегментам. Хотя чаще всего на практике федеративные отношения по умолчанию понимаются как союзные отношения между территориальными сегментами. Соответственно эти территориальные сегменты имеют политико-правовое оформление, т.е. границу и территорию, и обладают статусом субъектов федерации, т.е. формальных регионов, на которые делится (или из которых складывается) федеративное государство[23].

1. Федерализм как социальная философия.

Корни понятия "федерализм" следует искать в социальной философии, а не региональной политике. Основателем теории федерализма считается германский мыслитель Иоханнес Альтузиус (1562—1683 гг.), автор федеративной теории народного суверенитета. Эта теория опирается на идеи союзных и договорных социальных отношений как основополагающих в государстве. Государство И. Альтузиус понимал как иерархически организованную систему союзов между социальными группами. Индивиды объединяются в общины (семьи, корпорации), союзы общин создают провинции и города, а из провинций и городов строится государство. На каждом уровне складываются свои договорные отношения по горизонтали, а договорное объединение групп и структур одного уровня создает новый уровень. Концепция И. Альтузиуса хорошо соответствует системному подходу в политической регионалистике, который рассматривает государство в качестве объемной "вертикально-горизонтальной" структуры.

Социально-философский подход говорит не столько о федерализме как о форме территориально-государственного строительства, сколько о федеративных отношениях как договорных (союзных) отношениях, способствующих интеграции общества. Другими словами, субъекты федеративных отношений не обязательно имеют территориальное выражение, т.е. они могут не являться регионами. Хотя концепция И. Альтузиуса по сути все-таки рассматривает локальные и региональные сообщества.

В этом ключе теория федерализма развивалась на протяжении длительного времени и прослеживается до сих пор. Например, известна концепция свободного федерализма французского мыслителя Пьера Жозефа Прудона (он написал свой "Принцип федерации" в 1863 г.). П.Ж. Прудон вообще начинал как противник государства и потому рассматривал федерализм в качестве своеобразного компромисса между антиэтатизмом и этатизмом. Смысл федерализма он видел в объединении независимых групп с целью создания всемирной федерации.

Социально-философское направление в теории федерализма (а точнее — федеративных отношений) развивалось и другими авторами. Среди них — Дени де

[23] Регионы, находящиеся в федеративных отношениях с центром, иногда называют федерированными (federated). Аналогично в качестве синонима федеративному государству говорят о федерированном государстве, имея в виду, что оно представляет объединение субъектов.

Ружмон (1906—1985 гг.), автор концепции интегрального федерализма А. Марк, известный философ Р. Арон (А. Марк и Р. Арон выпустили в 1948 г. свою книгу "Принципы федерализма").

2. Федерализм как либеральная идеология территориально-государственного строительства.

Практически одновременно федерализм возникает в качестве особой идеологии и неразрывно связанной с ней политической практики территориально-государственного строительства. Его развитие совпадает с формированием либеральной идеологии, предполагающей расширение политических свобод личности, предоставление личности соответствующих гарантий. Федерализм представляет собой своеобразный "либерализм по вертикали", считая необходимым наделение политическими свободами региональных сообществ и, соответственно, регионов как политико-административных единиц.

На самом деле "либерализм по вертикали" не обязательно совпадает с социально-политическим либерализмом. Эти две формы либерализма действительно совпали в такой классической федерации, как США. Здесь федерализм стал способом консолидации тринадцати штатов, освободившихся от британского колониализма. Он увязал стремление штатов (state — государство) к политической автономии с объединением штатов в "соединенное" государство — The United States of America. Теория федерализма в значительной степени стала американской теорией, описывающей либеральную модель территориально-государственного строительства в государстве, основанном на принципах либеральной демократии.

В то же время в более общем виде федерализм предполагал интеграцию государственных образований при сохранении их собственной автономии. Уровень индивидуальных политических свобод в этих образованиях мог быть совершенно разным. Первым историческим примером территориально-политической интеграции федеративного типа является средневековая Швейцария. В 1291 г. здесь произошло знаменитое историческое событие, когда три кантона (т.е. три региональных сообщества в Альпах) приняли решение о создании Вечного союза. После этого Швейцария развивалась через расширение территории конфедерации (так она официально называлась) за счет присоединения новых кантонов.

Также задолго до развития либеральной идеологии произошло образование еще одной исторической федерации — Нидерландов. Это государство в виде семи соединенных провинций появилось на свет в результате Утрехтской унии 1579 г., но в качестве федерации оказалось не столь долговечным, как Швейцария. Объединение нидерландских провинций стало тем самым историческим фоном, на котором И. Альтузиус создал свою федеративную теорию народного суверенитета.

Таким образом, главным аспектом федерализма как исторически сложившейся идеологии территориально-государственного строительства является интеграция политических образований в единое государственное целое при сохранении за

политическими образованиями значительных свобод. В этом заключается "территориальный либерализм" федерализма. Американский пример принципиально важен тем, что соединяет эту идеологию с идеологией либеральной демократии, представляя синтез двух тенденций.

Однако использование федеративных принципов объединения территориальных сегментов возможно и в недемократических государствах, т.е. "демократия по вертикали", территориальная демократия может быть единственной развитой формой демократии для определенного государства.

3. Федерализм как современная политическая теория.

В современной политологии теорию федерализма логично связать с теорией многосоставного общества. Нельзя не отметить, что федеративные отношения часто рассматриваются в современной политологии как союзно-договорные отношения между различными по происхождению социально-политическими сообществами, не обязательно регионами. Именно в таком контексте рассматривают федеративное общество У. Ливингстон и А. Лейпхарт. В таком виде современная теория федеративных отношений перекликается с теорией народного суверенитета И. Альтузиуса, которая положила начало социально-философскому направлению в федерализме.

В соответствии с этой теорией территориальная сообщественность (или, что то же самое, консоциативность) является частным случаем сообщественности. Теорию федерализма А. Лейпхарт рассматривает как ограниченный и особый вид теории сообщественности [(Лейпхарт, 1997]. Федерализм понимается как особая форма автономии сегментов (напомним, что автономия сегментов является одним из принципов поддержания баланса в многосоставном обществе).

Таким образом, федерализм в работах современных политологов оказывается одной из форм консоциативности. Федерализм, в котором субъектами федеративных отношений являются именно территориальные сегменты, в таком случае следует называть территориальным федерализмом. При этом возможен, например, этнический федерализм (когда субъектами федеративных отношений являются этнические сегменты) и иные формы.

4. Федерализм в политической регионалистике.

Д. Элейзер определяет ряд терминологических проблем, связанных с пониманием федерализма:

- федерализм относится одновременно и к структуре, и к функционированию государственной власти;
- он обеспечивает синтез единства и разнообразия;
- выступает одновременно как политическое и социальное явление;
- предусматривает определенные цели и средства их достижения;
- *эти цели могут быть по своему характеру ограниченными и глобальными;*
- существует несколько моделей политической организации федералистского характера [Элейзер, 1995].

Для политической регионалистики федерализм представляет собой особый тип территориально-политической системы или, другими словами, особую модель территориально-государственного строительства. Это представление не противоречит современной политической теории. Главное допущение: в политической регионалистике субъектами федеративных отношений являются регионы, т.е. территориальные сегменты. Хотя для политической регионалистики может быть интересен и тип федеративных отношений, связанных с этническими сегментами, хотя бы потому, что оба типа федеративных отношений могут применяться в одном государстве и потому, что этнические сегменты имеют свою региональную привязку, пусть не всегда четко выраженную.

В балансе отношений "центр — регионы" федерализм предполагает качественно более высокий уровень региональной автономии и самоуправления по сравнению с другими государствами. Для федеративного государства характерны более развитые формы регионального участия, региональная политика носит компромиссный характер, и косвенные методы регионального управления используются центром чаще, чем прямые. Д. Элейзер определяет федерализм в узком смысле как взаимоотношения между управленческими уровнями (разумеется, речь идет об особых формах этих отношений). Федерализм в широком смысле он понимает как сочетание самоуправления и долевого правления (power sharing)[24] через конституционное соучастие во власти на основе децентрализации [Элейзер, 1995, с. 106].

Следует заметить, что федерализм не является единственной формой обеспечения регионального самоуправления. Известна и широко распространена другая форма — местное самоуправление на уровне локальных (т.е. субрегиональных, более мелких) сообществ. Региональное и местное самоуправление обычно существуют одновременно, в рамках одной национальной территориально-политической системы, но на разных территориальных уровнях. Также не следует считать, что в унитарном государстве не обеспечивается баланс отношений "центр — регионы" и отсутствуют любые проявления "либерализма по вертикали". Нередко для обеспечения баланса в конкретном и вполне демократическом государстве оказывается достаточно развитого местного самоуправления, если региональные сообщества и интересы выражены слабо.

Федерализм предполагает признание необходимости самоуправления на первом субнациональном уровне. Обычно это происходит в условиях региональной эмансипации или в результате необходимости объединения достаточно самостоятельных политий. В иных случаях и других странах это могут считать излишним и даже вредным для целостности государства и его интегрального развития. Тогда баланс обеспечивается другими способами (например, через местное самоуправле-

[24] "Power sharing" может пониматься как разграничение полномочий между уровнями власти.

ние), либо региональная политическая эмансипация эффективно подавляется (в том числе силовыми методами). Такое понимание федерализма тесно связано с идеологией территориально-государственного строительства, которая может признавать или не признавать федерализм в качестве эффективной модели для данного государства и на данном историческом этапе. Пример США показывает, что возможно превращение федерализма в элемент национальной идеологии.

Следует подчеркнуть, что политическая регионалистика практически не рассматривает такой пример объединения государств, как *конфедерация*. По определению конфедерация представляет собой союз независимых государств, т.е. не является единым государством. Для конфедерации характерно верховенство законов, принимаемых территориями, в то время как полномочия центра ограничены. Если в федерации существует общенациональная власть, то конфедерация является наднациональным объединением. Для политической регионалистики интерес представляет субнациональный уровень. Исторически конфедерация считается временной формой государственного объединения, которая ведет или к интеграции в рамках федеративной модели, или к распаду.

Федерализм является одним из возможных способов существования территориально неоднородного государства. Несомненно, гетерогенная региональная структура является мощным стимулом, предпосылкой для федерализации. Однако федеративную модель территориально-государственного строительства не следует считать единственно правильной и единственно возможной для гетерогенного государства. Процесс ***федеративной трансформации***, т.е. превращения унитарного государства в федеративное или объединения политий в федерацию разворачивается в определенных исторических условиях при наличии влиятельных политических субъектов, элит, продвигающих эту идею. В иных случаях могут быть найдены другие способы учета или подавления регионализации.

Федеративная модель — это одна из форм организации сложносоставной территориально-политической системы. Главным стимулом федерализации является не величина территории, а степень ее гетерогенности в сочетании с благоприятствующей идеологией территориально-государственного строительства.

1.4.2

Особенности федеративной территориально-политической системы

Теория федерализма представляет собой концептуализацию "двойной государственности". Традиционные определения федеративного государства называют его союзным государством, указывают, что государство состоит из "государственных образований", а эти образования обладают определенной степенью самостоятельности.

Многие существующие определения и традиционные трактовки федерализма создают ложное представление о сущности федеративной территориально-политической системы. К этому ведут рассуждения о наличии неких "государственных образований" внутри государства, т.е. о государствах внутри государства. Большие сомнения вызывает корректность формулировок, называющих федеративное государство союзом (получается, что речь идет о союзе "государственных образований").

Справедливости ради следует заметить, что появлению "скользких" формулировок способствуют история федерализма и традиционные понятия, используемые самими федеративными государствами. Регионы во многих "исторических" федерациях называются или назывались штатами, т.е. государствами в прямом переводе этого слова с английского языка. Классическая федерация — США идентифицируют себя как "соединенные штаты", т.е. союз государств. Соединенными штатами называет себя Мексика (в прошлом также — Бразилия). Причина для терминологических заблуждений кроется, таким образом, в генезисе и самоидентификации ряда "исторических" федераций. Заметим, что Швейцария официально именует себя конфедерацией, что не должно приводить еще к одной ошибке: по всем признакам современная Швейцария соответствует федерации.

Понятие "государство" соответствует только национальному уровню территориально-политических систем. Говорить о государствах и даже "государственных образованиях" на субнациональном уровне некорректно, если только речь не идет об очень широкой автономии (феномен "государства в государстве"). Очевидно, что американские штаты не являются государствами, хотя и называются так официально. Более того, они никогда не были полноценными государствами, равно как никогда не являлись таковыми кантоны Швейцарии и др. Федерализация в исторических федерациях действительно развивалась по интеграционному, центростремительному сценарию, но ее субъекты не являлись независимыми государствами. Максимально близко им соответствует название полунезависимого государственного образования, возникшего на месте бывших колоний, т.е. периферийных и зависимых от метрополии регионов, сложившихся в рамках колониальных империй.

В случае с федеративным государством корректно говорить о едином, но двухуровневом государстве, поскольку регионы в таком государстве обладают определенным ограниченным набором признаков государственности.

Аналогичная проблема связана с суверенитетом в федеративных государствах. Понятие "суверенитет", как исключительная юрисдикция власти на определенной территории, обычно используется применительно к государству в целом [Суверенитет в федеративном государстве, 1993]. В федеративном государстве возникает особая ситуация в связи с двухуровневым характером государственности. Отсюда появление ряда конкурирующих концепций, возникших в США или в результате анализа американского федерализма.

- Суверенитет может быть только у государства в целом (Г. Еллинек, П. Лабанд, В. Уиллоуби).

• Суверенитет есть только у составных частей государства, у штатов, которые к тому же должны иметь право на выход из федерации (М. Зейдель, Дж. Кэлхун). Дж. Кэлхун, в частности, развивал теорию нуллификации штатами федеральных законов, т.е. их отмены на территории штатов, если последние выступят с такой инициативой[25]. Примат регионального суверенитета означает, таким образом, и верховенство регионального законодательства.

• Суверенитет делится между государством в целом и регионами (А. де Токвиль, Г. Вайц).

Концепция делимого суверенитета представляется наиболее гибкой и в наибольшей степени соответствует теории баланса отношений "центр — регионы". Суверенитет, таким образом, входит в этот баланс и определенным образом делится между уровнями. Такая концепция, конечно, нарушает распространенные представления о единстве и неделимости суверенитета. Но федеративное государство имеет двухуровневый характер, и для такого особого случая делимость суверенитета может быть признана в теории и на практике. Причем, вспомнив о функционализме, следует заметить, что суверенитет делится не поровну, и общенациональный суверенитет доминирует над региональным (что на практике выражается в верховенстве общенационального законодательства, в ограничении региональной юрисдикции вопросами, относящимися к региональной компетенции).

Вообще дискуссия о делимости или неделимости суверенитета в федеративном государстве выглядит сейчас не самой актуальной. Она имела смысл на начальном этапе, когда "исторические" федерации создавались за счет интеграции полунезависимых образований и шла острая дискуссия о соотношении общенационального и регионального начал. В настоящее время все федеративные государства, включая те, которые возникли за счет объединения, являются вполне консолидированными территориально-политическими системами. Вопрос о полной независимости и исключительном суверенитете регионов в этих государствах не стоит, и общенациональный уровень явно доминирует в политической иерархии. Это дает основание такому известному классику теории федерализма, как Д. Элейзер, говорить про сдвиг от концепции суверенитета к концепции юрисдикции. Юрисдикция в федерации, в свою очередь, имеет отчетливо двухслойный характер: государство реализует свои полномочия на всей территории, составляющие его регионы — свои полномочия на своих территориях.

Сам разговор о суверенитете субъектов федерации стал к настоящему времени неактуальным, уступив теме разграничения полномочий между уровнями власти. Поначалу в США бытовал так называемый "афоризм А. Дайси", в соответствии с которым федерализм определялся как правовая непреложность конституции.

[25] Дж. Кэлхун был представителем южных штатов. Он защищал позицию южных штатов, которые выступали против федеральных тарифов и отмены рабства.

Но в результате рассмотрения дела "США против Дарби" были сняты ограничения на толкование федеральной компетенции, что закрепило тенденцию к усилению централизаторского начала в американской государственности (о чем говорят практически все исследователи США в XX в.). Изменилось само понимание федерализма. Решение Верховного суда США, принятое в 1985 г., позволяет толковать разделение полномочий как обычную политическую практику. В таком случае федерализм заключается в возможности участия центра и регионов — субъектов федерации в этом процессе.

Концепция юрисдикции является гораздо более гибкой, поскольку юрисдикция вполне может быть делимой, и разграничение юрисдикции (и, соответственно, комлетенции) является важнейшей характеристикой баланса отношений "центр — регионы" [Elazar, 1999].

Далеко не все федерации сформировались в результате объединения полунезависимых образований. Основная часть федеративных государств возникла в результате процессов децентрализации и развития региональной автономии по мере перехода территориально неоднородных государств к более либеральным моделям территориально-государственного строительства, происходившего под влиянием политически активных групп, выражающих региональные интересы. Возникает вопрос, в какой момент процесс децентрализации переходит качественную границу и приводит к созданию федеративного государства.

Конечно, важным признаком федеративного государства является его самоидентификация в качестве такового. Самоидентификация свидетельствует о том, что государство официально приняло федеративную модель. Однако наука нуждается и в более точных определениях федеративного государства. Обычно федерацию определяют через набор признаков.

1. Главный признак федерализма, который обязателен для любой федерации, — это *вертикальное разделение властных полномочий между общенациональным и первым субнациональным (региональным) уровнями.* Этот признак подробно раскрывается У. Райкером:

- два уровня власти осуществляют полномочия в отношении одной территории и населения;
- каждый из уровней имеет хотя бы одну автономную область действий;
- существуют гарантии автономии каждого из уровней в его собственной сфере [Riker, 1964].

2. Вторым признаком, который характерен, но не обязателен для федерации, являются способ легитимации и связанный с ним генезис органов власти первого субнационального уровня. *Источником власти является местное сообщество, т.е. региональная власть формируется в результате всенародных выборов или хотя бы на основе решений, принимаемых местными элитами.*

3. Третьим ключевым признаком федераций часто считается наличие "*палаты регионов" в составе национального парламента или хотя бы квотирование региональ-*

ного представительства в однопалатном парламенте. Этот признак важен, поскольку реализация принципов непосредственного регионального участия в процессе принятия общенациональных решений имеет огромное значение для федерации.

4. Прочие признаки федеративного государства можно признать вторичными: они характерны для многих федераций, но не объясняют суть явления. Например, говорят, что федерация делится на субъекты (т.е. регионы, составляющие первый субнациональный уровень), что субъекты федерации могут иметь права на учредительную власть (принятие собственных конституций). Признаются возможными самостоятельная судебная и правовая система субъектов федерации.

Федерация не является единственным возможным случаем реализации федеративных отношений в государственном устройстве. Д. Элейзер считает федерализм родовым понятием, включая в него не только федерации, т.е. государства, выделяемые по указанным выше признакам. Наряду с федерациями Д. Элейзер определяет следующие формы реализации принципа федеративных отношений в отношениях между регионами и (или) государствами [Элейзер, 1995][26].

- *Конфедерация* (тесный, официально оформленный с помощью договора союз независимых государств, сохраняющих при этом свой суверенитет и верховенство своей юрисдикции).
- *Федератизм* (наличие государственных образований, обладающих автономией, аналогичной той, которая есть у субъектов федерации, но не имеющих права на полноценное участие в процессе принятия общенациональных решений).
- *Ассоциированная государственность* (независимое, международно-признанное государство, находящееся в официально подтвержденной ассоциации с более крупным государством, что обычно подразумевает выполнение более крупным государством определенных полномочий в отношении ассоциированного государства — оборона, единое гражданство и пр.; такие государства с полным основанием можно называть сателлитами)[27].
- Квазифедеративные формы, к числу которых относятся:
  - *Уния.* Она возможна на уровне как межгосударственных, так и внутригосударственных отношений. В первом случае уния понимается как форма союза между государствами, не предполагающая создание конфедерации и ограниченная договоренностями о тесном взаимодействии по отдельным вопросам, таким, как внешняя политика, международные экономические отношения и др. Обычно подразумевается вхождение в унию двух государств или очень ограниченного их числа. Возможно наличие в рамках унии общих ор-

[26] Классификация по Д. Элейзеру, определения даны автором.

[27] Наиболее яркие случаи федератизма и ассоциированной государственности раскрываются на примерах отношений США с некоторыми их бывшими владениями в Карибском море и на Тихом океане.

ганов власти с некоторыми ограниченными полномочиями[28]. Во втором случае обычно рассматривается режим *личной унии*, когда один и тот же монарх является правителем двух и более государственных образований, ныне представляющих единое целое, но сохраняющих исторические различия[29].

- *Лига* (форма межгосударственного союза, созданного для решения определенных общих задач (например, оборона) или на основе историко-географической и (или) этнокультурной общности; обычно в состав лиги входит значительное число государств, возможно — не один десяток).
- *Кондоминиум* (совместное владение двумя и более государствами одной территорией)[30].
- *Конституциональная (конституционная) регионализация* (децентрализация унитарного государства без его превращения в федерацию; Д. Элейзер приводит пример Италии).
- *Конституциональное (конституционное) самоуправление* (развитие регионального самоуправления, выборность региональной власти в унитарном государстве как результат развития местного самоуправления; Д. Элейзер приводит пример Японии).

Следует заметить, что границы между некоторыми из приведенных выше понятий не являются четкими. Конституциональная регионализация и конституциональное самоуправление могут сочетаться друг с другом. Развитие интеграционных процессов в пределах унии или лиги может приводить к их превращению в конфедерацию, а возможно и к ее юридическому оформлению.

1.4.3

Концепции федерализма

Большинство концепций федерализма, составляющих основу его теории, являются американскими по своему происхождению и опираются на информацию о развитии федерации в США. Это, конечно, ограничивает их применимость, поскольку США являются одной из многих федераций, сформировавшихся в своих исторических условиях на основе своей региональной структуры. С этой точки зрения

[28] Уния может приближаться к режиму ассоциированной государственности. Например, некоторые малые государства передают часть своих полномочий более крупным соседям (оборона, денежная эмиссия и др.). В таких отношениях находятся Франция и Монако, Италия и Сан-Марино, Швейцария и Лихтенштейн.

[29] Именно последний вариант Д. Элейзер приводит в качестве примера унии (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии).

[30] Примером можно назвать княжество Андорра, главами которого являются президент Франции и епископ Урхельский (Испания). В то же время реально Андорра приближается к статусу самостоятельной республики парламентского типа.

США уникальны, как любая другая федерация. В то же время концепции американского федерализма интересны как эталон, который необходимо изучать в рамках компаративного исследования процессов территориально-государственного строительства. Концепции американского федерализма дают прекрасное представление о динамике баланса "центр — регионы" и ряде связанных с этим балансом идеально-типических ситуаций.

Первая идеально-типическая ситуация может быть охарактеризована как *параллелизм*. На концептуальном уровне это — ***концепция дуалистического федерализма***, исторически — первая концепция американского федерализма.

Дуалистический федерализм предполагает модель равновесных федеративных отношений, без смещения центра тяжести в ту или другую сторону. Эту концепцию ввел в 1930-х гг. Э. Коруин. Она делает акцент на самостоятельности как центра, так и регионов, на договорных отношениях между ними, обычно предполагает и разделение суверенитета. Концепцию дуалистического федерализма можно охарактеризовать и как концепцию двух уровней власти, располагающих автономией и пользующихся сдержками и противовесами в отношениях друг с другом. Отношения между уровнями власти рассматриваются как игра с нулевой суммой: размер выигрыша одной стороны одновременно является размером проигрыша другой. Тема иерархии в отношениях между уровнями власти остается "за кадром": уровни власти просто работают одновременно и параллельно в рамках своей компетенции и не мешая друг другу.

В демократическом федеративном государстве, таким образом, государственная власть делится на три ветви по горизонтали и два уровня по вертикали. Не случайно федерализм часто называют формой *территориальной демократии*, где субъектами демократических отношений выступают регионы.

Идеально-типическую модель дуалистического федерализма ярко характеризует американское выражение "федерализм слоеного пирога" (layer-cake federalism).

Вторая идеально-типическая ситуация — *взаимодействие*. Ей соответствует более поздняя концепция ***кооперативного федерализма***.

Идеальная модель дуалистического федерализма вызывает у многих исследователей большие сомнения. Она представляется им слишком "идеальной", чтобы походить на истину. В ней почти не рассматривается проблема государственного единства. Поэтому по мере развития вертикальных отношений от нее постепенно стали отказываться. Считается, что смена модели американского федерализма произошла в начале XX в. (есть мнение, что в 1913 г. в связи с принятием шестнадцатой поправки к конституции)[31]. Об этом активно заговорили при Ф. Рузвельте, когда

[31] Более радикальная точка зрения Д. Элейзера сводится к тому, что дуалистический федерализм существовал только в теории. К таким выводам Д. Элейзер пришел, изучая ситуацию в американском штате Миннесота.

государство организовало экономическую помощь штатам. Объективная потребность в государственном регулировании регионального развития с целью сглаживания межрегиональных контрастов заставляет отказаться от ситуации параллелизма, которая несет потенциальную угрозу государственному единству.

Первым, кто употребил термин "кооперативный федерализм", была Дж. Кларк в 1938 г. В 1952 г. Дж. Маклейн применил новую метафору, вместо "федерализма слоеного пирога" он предложил говорить о "федерализме мраморного пирога" (marble-cake federalism). Акцент при кооперативном федерализме делается на взаимодействии, сотрудничестве уровней власти, на перераспределении ресурсов между ними, организации системы государственной поддержки регионов.

Принципиальное отличие кооперативного и дуалистического федерализма не следует видеть в одном только усилении централизации. Действительно, в отношениях между уровнями власти появляется иерархия, общенациональный уровень выглядит более сильным хотя бы потому, что он оказывает помощь отсталым территориям, которые тем самым попадают в зависимость. Однако эта иерархия логична, поскольку речь идет о государстве как о единой территориально-политической системе. Просто идеологи дуалистического федерализма предпочитали не акцентировать иерархичность отношений в федеративном государстве.

Главное отличие состоит в другом — в усилении взаимодействия между центром и регионами. В дуалистическом федерализме момент взаимодействия ослаблен, и уровни власти работают как бы независимо друг от друга в рамках своей компетенции. Кооперативный федерализм предполагает интенсивное взаимодействие между уровнями власти, т.е. относится не к централизации, а к организации государства как территориально-политической системы. Он позволяет сглаживать межрегиональные различия.

Далее по мере развития американского федерализма возникли и другие концепции. Целый ряд близких друг к другу идеально-типических ситуаций связан с бюрократизацией и неизбежной деидеологизацией федерализма (движение от идеологии к управленческой модели) и может рассматриваться как дальнейшая трансформация кооперативного федерализма.

1. *Концепция межправительственных отношений*, развивающаяся в процессе углубления взаимодействия между уровнями власти. Она предполагает развитие ведомственных и специализированных форм отношений между властными структурами существующих управленческих уровней, между конкретными подразделениями в этих структурах. Такая трансформация федеративных отношений воспринимается некоторыми авторами как бюрократическая рутина, придающая отношениям между центром и регионами административно-технократический характер.

2. "*Частокольный*" *федерализм* (picket fence federalism). В продолжение указанной выше тенденции развиваются вертикальные связи между отдельными федеральными и региональными ведомствами по поводу определенных федеральных программ. Результатом считается деконсолидация региональных сообществ и их вла-

стных структур. Штаты, по мнению некоторых авторов, теряют вид целостных сообществ. Вместо этого развиваются "вертикальные функциональные автократии". Таким образом, развитие преимущественно вертикальной кооперации между уровнями власти и отдельными ведомствами по их отдельным вопросам приводит к ослаблению горизонтальной интеграции внутри субъектов федерации.

3. *Технократический федерализм*, возникший в 1970—1980-х гг. одновременно с американским неоконсерватизмом. Технократический федерализм представляет собой дальнейшую трансформацию кооперативного федерализма. Для него характерна сугубо инструментальная роль субнационального уровня. В центре внимания оказывается профессионально-бюрократический комплекс, в который входят федеральные и региональные органы власти.

Создание устойчивого и безусловно единого американского государства позволяет центру вновь усиливать начала децентрализации и способствовать регионализации (или, по крайней мере, выдвигать такие лозунги на выборах). Однако речь не идет о возврате к ситуации параллелизма, которая была возможна лишь на первом этапе государственного строительства, когда требовалось интегрировать обособленные территории со своими идентичностями в соединенное государство. На новом витке развития федерализма и его концептуального осмысления возникает идеально-типическая ситуация, которую можно назвать *конкуренцией*.

Идеи ***конкурентного или нового федерализма*** ассоциируются с именем американского президента Р. Рейгана и 1980-ми гг. Впрочем, лозунг нового федерализма был выдвинут немного раньше — президентом Р. Никсоном. Смысл этой концепции состоит в разгрузке федерального центра после многих лет дирижистской политики в духе кооперативного федерализма и последовавших за ним технократических и бюрократических форм и оживлении самостоятельности штатов. Центр как бы сознательно создает ситуацию конкуренции между управленческими уровнями, в то же время понимая, что его политика не несет никакой угрозы территориальной целостности, поскольку проводится в рамках уже хорошо интегрированного государства с мощной общей идентичностью. Другими словами, это сценарий "здоровой конкуренции", "честной борьбы", результат которой предполагается только положительным для развития государства и его регионов.

Подводя итоги анализа американских концепций федерализма, заметим, что во всех идеально-типических ситуациях складывался определенный баланс сил между центром и регионами. Интересно, что казалось бы наиболее соответствующий идеалам теории федерализма дуалистический федерализм рассматривался Э. Коруином как потенциально неравновесная структура, обладающая элементами нестабильности и скрытой напряженности. Действительно, в дуалистическом федерализме налицо элементы конфедерализма. Первоначально отношения между центром и регионами в США можно было характеризовать с точки зрения концепции баланса угроз (доказательством тому является гражданская война между северными и

южными штатами). Баланс в рамках действительно интегрированного государства появился с развитием концепций взаимодействия и бюрократизации, которые в свою очередь позволили центральным элитам заново осознать выгоды децентрализации и предложить новую концепцию конкуренции.

Литература

Основная

Гельман В.Я., Рыженков С.И. Политическая регионалистика: от общественного интереса к отрасли знания // Социальная наука в России. М., 1998.

Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики. СПб., 1998.

Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Регионоведение. М., 2000.

Грицай О.В., Иоффе Г.В., Трейвиш А.И. Центр и периферия в региональном развитии. М., 1991.

Изард У. Методы регионального анализа: введение в науку о регионах. М., 1966.

Колосов В.А., Мироненко Н.С. Геополитика и политическая география. М., 2001.

Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах. Сравнительное исследование. М., 1997.

Медведев Н.П. Политическая регионалистика. М., 2002.

Родоман Б.Б. Территориальные ареалы и сети. Смоленск, 1999.

Туровский Р.Ф. Баланс отношений "центр — регионы" как основа территориально-государственного строительства // МЭиМО. 2003. № 12; 2004. № 1.

Туровский Р.Ф. Основы и перспективы региональных политических исследований // Полис. 2001. № 1. С. 138—156.

Туровский Р.Ф. Политическая география. М.—Смоленск, 1999.

Элейзер Д.Дж. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5.

Дополнительная

Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: Понятийно-терминологический словарь. М., 1983.

Географические границы / Под ред. Б.М. Эккеля. М., 1982.

Геттнер А. География. Ее история, сущность и методы. Л.; М., 1930.

Гумилев Л.Н. Этногенез и биосфера Земли. Л., 1990.

Замятина Н.Ю. Модели политического пространства // Полис. 1999. № 4. С. 29—41.

Зотов В.Б. Территориальное управление: Методология, теория, практика. М., 1998..

Иванов И.Д. Европа регионов. М., 1998.

Исаченко А.Г. Основы ландшафтоведения и физико-географическое районирование. М., 1965.

Каганский В.Л. Культурный ландшафт и советское обитаемое пространство: Сборник статей. М., 2001.

Каменская Г.В. Федерализм: мифология и политическая практика. М., 1998.

Ковалев В.А. Политическая регионалистика как новое направление исследований в российском обществоведении: актуальные вопросы регионального политического развития и проблемы теоретической концептуализации. Сыктывкар, 1999.

Ковалев В.А. Политическая трансформация в регионе. Республика Коми в контексте российских преобразований. Сыктывкар, 2001.

Ларина Н.И., Кисельников А.А. Региональная политика в странах рыночной экономики. М., 1998.

Марченко Г. Региональные проблемы становления новой российской государственности. М., 1996.

Моммен А. Федерализм и национальное государство // Полис. 1992. № 4.

Некрасов Н.Н. Региональная экономика. М., 1978.

Олех Л.Г. Регионализм и федерализм. Новосибирск, 1998.

Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. М., 1993.

Регионоведение / Под ред. Т.Г. Морозовой. М., 1998.

Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор / Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К. и др. М., 2002.

Суверенитет в федеративном государстве: Науч.-аналит. обзор / РАН. ИНИОН. М., 1993.

Туровский Р.Ф. Политико-географический анализ политического процесса: теоретико-методологические аспекты. Дисс. ... канд. полит. наук / МГУ им. М.В. Ломоносова. М., 1995.

Федерализм: Энциклопедия. М., 2000.

Шаран П. Сравнительная политология. М., 1992.

Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России. Теоретические основы, задачи и методы реализации. М., 2000.

Agnew J. Place and Politics. The Geographical Mediation of State and Society. Boston, 1987.

Centre and Periphery / Ed. by J. Gottmann. Beverly Hills and L., 1980.

Elazar D.J. Exploring Federalism. Tuscaloosa, 1997.

Elazar D.J. Political Science, Geography, and the Spatial Dimension of Politics // Political Geography. 1999. Vol. 18. № 8. P. 875—886.

Friedmann J. Regional Development Policy. Boston, 1966.

Gottmann J. The Political Partitioning of Our World: an Attempt at Analysis // World Politics. 1952. No. 4. P. 512—519.

Gottmann J. The Significance of Territory. Charlottesville, 1973.

Hägerstrand T. Innovation Diffusion as a Spatial Process. Chicago, 1967.

Hägerstrand T. The Propagation of Innovation Waves // Readings in Cultural Geography / Ed. by P.L. Wagner, M.W. Mikesell. Chicago and L., 1962.

Hartshorne R. The Functional Approach in Political Geography // Annals of the Association of American Geographers. 1950. No. 40. P. 95—130.

King P. Federalism and Federation. Baltimore, 1982.

Markusen A. Regions: The Economics and Politics of Territory. Totowa, 1987.

Riker W.H. Federalism: Origin, Operation, Significance. Boston, 1964.

Rokkan S. Dimensions of State Formation and Nation Building: a Possible Paradigm for Research on Variations within Europe // The Formation of Nation States in Western Europe / Ed. by C. Tilly. Princeton, N.J., 1975.

Rokkan S. Economy, Territory, Identity. Beverly Hills, 1983.

Sack R. Human Territoriality: Its Theory and History. Cambridge, 1986.

Shils E. Centre and Periphery // Personal Knowledge. L., 1961.

Smith B.C. Decentralization and the Territorial Dimension of the State. L., 1985.

Taylor P.J. Political Geography. World-economy, Nation-state and Locality. L., 1989.

Walt S.M. The Origins of Alliances. Ithaca and L., 1987.

Контрольные вопросы

1. Назовите основные понятия, с помощью которых может быть описано пространственное измерение политического явления.

2. Какие понятия используются для описания территориальной структуры? В чем их сходства и отличия?

3. Что такое политический регион?

4. Раскройте понятие "регионализация".

5. Какое значение в политической регионалистике имеет концепция многосоставного общества? Что такое федеративное общество?

6. Опишите формы и факторы регионализации в государстве.

7. Как и для чего в политической регионалистике используются методы районирования?

8. Каким образом проводится географическое моделирование региональной структуры?

9. Что такое модель отношений "центр — периферия"?

10. Как происходит диффузия политических инноваций?

11. Опишите основные подходы "понимающей" политической регионалистики.

12. Раскройте понятие "территориально-государственное строительство".

13. Каковы основной смысл и содержание концепции баланса отношений между центром и регионами?

14. Раскройте интересы центра в балансе отношений "центр — регионы".

15. Раскройте интересы регионов в балансе отношений "центр — регионы".

16. В чем смысл функционалистского подхода к изучению баланса отношений "центр — регионы"?

17. Дайте определение региональной политики. В чем заключается собственно политическое содержание региональной политики?

18. Каково историческое происхождение федерализма?

19. Назовите известные вам представления о федерализме и федеративных отношениях.

20. Назовите и раскройте формы реализации федеративных отношений внутри государства и в отношениях между государствами.

21. В чем заключаются особенности федеративной территориально-политической системы?

22. Опишите основные концепции федерализма.

2
глава

МИРОВОЙ ОПЫТ ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

2.1

Административно-территориальное деление государства

2.1.1

Основные понятия

Существует ряд близких понятий — "административно-территориальное деление", "административно-территориальное устройство", "административно-территориальная организация". Все они означают примерно одно и то же, описывая формальную политико-административную структуру государства, или другими словами — его деление на формальные регионы.

Понятие "***административно-территориальное деление (АТД)***" имеет более выраженный политико-географический смысл. **Под АТД обычно понимается собственно политико-административная карта государства, представляющая собой совокупность административных единиц**. АТД может пониматься и как процесс ("деление"), когда государство делят на такие единицы, и как результат этого процесса — сложившееся АТД. Процедура административно-территориального деления аналогична процедуре районирования и представляет собой его частный случай. Особенность АТД заключается в том, что районирование проводят государственные органы, исходя из поставленных управленческих задач, и что это районирование существует де-юре, в нормативных актах.

Родственные понятия "***административно-территориальное устройство (АТУ)***" и "***административно-территориальная организация (АТО)***" в современном дис-

курсе включают в себя институциональные аспекты[1]. Они обычно подразумевают не только политико-административную карту, но и политические институты, всю систему отношений, связанных с созданием и переустройством АТД. АТУ (АТО) может, например, включать в себя региональные органы власти и общенациональные властные структуры, занимающиеся административно-территориальным делением и даже региональной политикой вообще.

Главным структурным элементом АТД является ***административно-территориальная единица (АТЕ).*** Если понимать АТД как политико-административную карту, то она состоит из множества АТЕ. Административно-территориальная единица является синонимом формального региона.

Система АТД является объемной. По вертикали она делится на иерархические уровни. Обычно АТД выстраивается по принципу матрешки, когда АТЕ более высокого порядка делятся на АТЕ более низкого порядка. В результате возникает иерархия управленческих уровней, представленных в системе АТД. При этом на каждом таком уровне существует своя политико-административная структура, т.е. совокупность АТЕ данного порядка (первого, второго и т.д.).

Административно-территориальное устройство было характерно для всех государств во все времена, отличаясь лишь степенью сложности и разработанности. Однако необходимо подчеркнуть, что ***регулярное АТД*** является феноменом современного национального государства. Под регулярностью мы подразумеваем такую ситуацию, когда территория государства почти без остатка, в официальном порядке делится на административно-территориальные единицы[2], в которых действует власть, обычно подчиненная общенациональной государственной власти, но во многих случаях обладающая самоуправлением. При регулярном АТД существуют четко определенные административные границы, и каждая АТЕ представляет собой целостное образование.

АТД — феномен вполне древний. Можно вспомнить пример Римской империи с ее делением на провинции. В то же время феодальная модель территориально-государственного строительства обычно нарушала регулярность АТД. Для этой модели в ее европейском варианте было характерно деление территории на центры (города) с определенным самоуправлением и периферии, находившиеся под властью феодалов-землевладельцев. Феодал являлся землевладельцем и региональным лидером в одном лице, т.е. АТЕ могла одновременно представлять собой

---

[1] См. также: [Путь к совершенной модели административного устройства, 1996; Транин, 1984; Шигер, 1956] и др.

[2] Следует помнить, что в зону исключительной юрисдикции государства входит также морская акватория, которая при этом не является частью того или иного региона. Другими словами, административно-территориальное деление существует только на суше. Хотя региональные власти в соответствии с национальным законодательством могут иметь некоторые ограниченные полномочия в прилегающих водах.

феодальное владение. При этом распространенная чересполосица феодальных владений нарушала регулярность АТД.

Современное национальное государство, в отличие от средневекового феодального государства, обязательно использует регулярную систему АТД. Переход к современной модели территориально-государственного строительства происходил одновременно с формированием более или менее централизованной государственной власти и организацией государственного управления (а также самоуправления) на местах. Для организации государственного управления на региональном уровне и формирования структур самоуправления обязательно требуется стройная и строгая система АТД.

2.1.2

Факторы административно-территориального деления

АТД любого государства является функцией его региональной структуры. Сама региональная структура, как ясно из первой главы, формируется в результате сложных эволюционных процессов и представляет собой несколько накладывающихся друг на друга структур различного происхождения. *Региональную структуру государства можно представить как наложение этнокультурной, природно-географической и социально-экономической структур.*

Исходя из этого, а также из существующей практики административно-территориального деления, можно выделить следующие группы факторов, определяющих формирование его системы.

1. Этнокультурные факторы.

В многонациональных государствах использование этнических границ для выделения административно-территориальных единиц является распространенным принципом. Действительно, регионы с этнокультурной спецификой формируются вне зависимости от желаний и воли государственных лидеров и представляют собой территориальные образования, обладающие собственной идентичностью и представляющиеся очевидными ячейками региональной структуры. Другими словами, этнические ареалы часто являются хорошо выраженными на местности неформальными регионами.

Но, опасаясь сепаратизма и не желая идти на политические уступки национальным меньшинствам, многонациональное государство нередко избегает создания таких ситуаций, когда каждая административная единица обязательно представляет собой ареал проживания определенного этноса. Впрочем, превращение этнических ареалов в АТЕ происходит нечасто и по иным причинам: четкая этническая граница, разделяющая ареалы проживания двух этносов, является редким явлением, поскольку этносы часто смешиваются друг с другом на одной террито-

рии, наблюдаются феномены переходных зон, этнических анклавов и эксклавов и т.п. Поэтому поделить территорию государства на "аккуратные" АТЕ с ярко выраженной этнической спецификой нельзя при всем желании.

Таким образом, этнокультурные факторы являются лишь одной из нескольких возможных групп факторов, определяющих систему АТД и межрегиональные границы. Тем не менее национально-территориальный принцип формирования сетки АТД довольно часто используется в многонациональных федерациях, где регионы, имеющие этническую специфику и, соответственно, ярко выраженную идентичность, являются распространенным типом субъектов федерации.

Крайним примером может служить современная Эфиопия, где национально-территориальный принцип был положен в основу АТД при переходе государства к федеративной модели в результате принятия конституции 1994 г. Все девять штатов Эфиопии[3] имеют этноконфессиональную специфику и обычно используют этнонимы в своих названиях — Тыграи, Амхара, Сомали (все три штата заселены представителями одноименных этнических групп), Оромия (этнос галла, или оромо), Область народностей Южной Эфиопии (этносы группы сидамо), Афар (этнос данакиль), Бэнишангуль-Гумуз (этнос кома и др., относящиеся к народам Центрального и Восточного Судана), Гамбела (этносы нилотской языковой семьи — нуэр, ануак) и Харэр (особый мусульманский анклав). В то же время и в "модельной" ситуации, характерной для Эфиопии, видно, что абсолютное совпадение этнических и административных границ невозможно. В ряде штатов небольшие народы объединены в группы. Карта этнических ареалов никогда не может иметь столь регулярные и геометрически ясные формы, как АТД.

АТД в Индии в значительной степени построено по лингвистическому принципу, который использовался в официальном порядке при определении штатов и их границ на протяжении второй половины XX в. В результате большинство штатов соответствует крупным этнолингвистическим группам. Например, хиндустанцы населяют Уттар-Прадеш и Мадхья-Прадеш, раджастханцы — Раджастан, бихарцы — Бихар, бенгальцы — Западный Бенгал, гуджаратцы — Гуджарат, маратхи — Махараштру, ория — штат Орисса, телугу — штат Андхра-Прадеш, тамилы — Тамилнад, каннара — штат Карнатака, малаяли — штат Керала, ассамцы — Ассам, пенджабцы — Пенджаб, кашмирцы — Кашмир. Этнолингвистический принцип используется и в отношении мелких штатов. Например, штат Мегхалая населен в основном кхаси и гаро, Нагаленд — нага, Манипур — манипури, Мизорам — лушеи и т.п.

Похожая ситуация характеризует и Пакистан, который делится на четыре провинции, примерно соответствующие четырем основным этническим группам. Этими провинциями являются Пенджаб (пенджабцы), Синд (синдхи), Белуджистан (белуджи) и Северо-Западная Пограничная провинция (пуштуны).

---

[3] Наряду со штатами АТЕ первого порядка в Эфиопии являются два города.

Этнокультурные факторы оказали большое влияние и на формирование АТД в унитарных государствах, особенно в тех, которые отличаются высокой степенью децентрализации. Например, в Испании автономные сообщества в ряде случаев имеют этническую окраску (Каталония, Страна Басков, Галисия). В Италии область Валле-д'Аоста определяется по этнолингвистическому принципу (франкоязычное население), также как и область Трентино-Альто-Адидже (германоязычное население). Очень часто такие "этнически окрашенные" регионы в унитарных государствах стремятся к большей автономии по сравнению с "обычными".

Важно отметить, что и в государствах с высоким уровнем централизации можно проследить влияние этнокультурных факторов на формирование сетки АТД. Возможны ситуации, когда названия АТЕ имеют ярко выраженный этнический характер. Например, в Иране этнонимы широко используются в названиях регионов (останов), и этнический фактор оказал весьма большое влияние на АТД. Даже беглый взгляд на административную карту Ирана позволяет обнаружить такие останы, как Лурестан (луры), Бахтиария и Чехармехаль (бахтиары), Бойерахмед и Кохгилуйе (кухгилуйе), Курдистан (курды), Восточный и Западный Азербайджан (азербайджанцы), Гилян (гилянцы), Мазендаран (мазендаранцы), Систан и Белуджистан (белуджи).

2. Исторические факторы.

Распространена ситуация, когда сетка АТД того или иного государства сложилась в общих чертах много веков назад и сохраняется в виде определенной национальной традиции. Как правило, это — государства с достаточно древней историей, в которых образовались устойчивые территориальные структуры.

Говорить об исторических факторах АТД следует с известной осторожностью, поскольку это понятие условно. Если АТЕ существует в ее нынешних или близких к тому границах на протяжении минимум двух-трех веков, то тогда ее, вероятно, можно считать "исторической". Уровень консервативности политико-административной структуры в различных государствах разный. Некоторые государства образовались сравнительно недавно, большинство — в XX в., и потому говорить об исторических факторах там можно лишь в редких случаях.

Роль исторических факторов при формировании сетки АТД лучше всего прослеживается в европейских государствах, где региональные структуры сложились еще в Средние века. Причем границы государств могли меняться, а вот региональные структуры при этом оставались достаточно консервативными: просто регионы переходили из рук в руки. Поэтому и возникло популярное представление о современной Европе как о "Европе регионов", где в основе региональной структуры лежат еще "феодальные" по своему генезису компактные территориальные ячейки — части современных государств. Поскольку с этими ячейками связаны традиции и идентичность населения, они стали естественной основой при формировании современных сеток АТД. Роль исторических факторов особенно заметна в та-

ких странах, как Германия [Бусыгина, 2000], Австрия, Швейцария, Нидерланды, Бельгия, Италия и др. Это заметно по названиям регионов, которые повторяют названия старых феодальных государственных образований, и отчасти по их границам. Великобритания (на территории Англии) и Ирландия делятся на старинные по происхождению графства, что тоже напоминает о Средневековье.

Исторические факторы нередко воспринимаются как недостаточно устойчивая основа АТД, если мыслить категориями централизованного государства. Возникают претензии к такой системе АТД по аналогии с теми системами, которые возникли под преимущественным влиянием этнокультурных факторов. Попытка уйти от исторических факторов при формировании АТД была характерна прежде всего для Франции. Однако радикальная реформа АТД в 1793 г., ставшая географическим результатом Великой французской революции[4], с созданием департаментов в наши времена начинает восприниматься по-другому. Все-таки с той поры прошло более 200 лет, и компактные департаменты с их физико-географическими названиями тоже превратились в некую традицию, хотя и менее глубокую, чем деление Франции на исторические провинции, "отмененные" в годы Великой французской революции. Кроме того, создание в XX в. новой, дополнительной административной сетки из регионов (которые объединяют по несколько департаментов) отчасти привело к воссозданию старых исторических границ. В названиях этих регионов обычно используются названия исторических провинций, тем самым вернувших себе статус формальных регионов по прошествии почти 200 лет.

Аналогично и в США, государстве относительно новом, штаты Атлантического побережья выглядят вполне "историческими" образованиями, поскольку восходят к английским колониям XVIII в.

3. Демографические (социально-географические) факторы.

Система АТД в значительной степени соответствует сложившимся в данном государстве *системам расселения*. Административно-территориальные единицы часто складываются по принципу узловых районов, формируясь вокруг крупных центров и представляя собой зоны их тяготения. Такие АТЕ представляют собой компактные и хорошо выраженные *системы* "*центр — периферия*" (факторы также можно называть *центро-периферийными*). На их формирование преимущественное влияние оказывают демографические, или социально-географические, факторы, под которыми здесь понимается система расселения и связанная с ней система узловых

[4] Интересно вспомнить, что наряду с радикальным изменением АТД французские революционеры предложили также новый календарь. Но попытка начать новый исторический отсчет оказалась недолговечной, в то время как новая политико-административная карта прижилась. При этом на самом деле в исторической памяти сохранились и все неформальные регионы Франции, ее исторические провинции (Прованс, Нормандия, Бургундия и др.). Более того, во второй половине XX в. они были частично восстановлены на официальном уровне — при создании нового политико-административного уровня, объединяющего отдельные департаменты в более крупные единицы — регионы.

районов, устойчивых взаимосвязей между населенными пунктами и географических ориентаций одних населенных пунктов на другие.

Демографические факторы играют особенно важную роль в формировании системы АТД в странах с менее выраженной историко-культурной структурой, т.е. там, где этнокультурные и исторические факторы выражены слабо (либо намеренно подавляются). Как правило, это — относительно новые государства, причем государства скорее унитарные, чем федеративные (в последних этнокультурные и исторические факторы имеют большее значение). В Европе влияние сложившихся систем расселения на сетку АТД заметно в странах Центральной и Восточной Европы с менее продолжительной историей и размытостью исторического деления на провинции. Влияние демографических факторов на системы АТД заметно в Португалии и Скандинавских странах.

4. Природно-географические факторы.

Природные барьеры также оказывают заметное влияние на системы АТД. Природно-географическая обособленность территории служит важным фактором, который влечет за собой формирование отдельных АТЕ. Например, в островных государствах распространены ситуации соответствия сетки АТД конфигурации островов и островных групп (Дания, Индонезия, Микронезия и др.)[5]. Обособленные горные территории также обычно становятся отдельными административно-территориальными единицами.

Многофакторность в процессах формирования АТД.

Важно отметить, что ни одна из существующих систем АТД не сложилась под влиянием только одной группы факторов. Даже там, где государство сознательно использует этнокультурный принцип, формирование сетки АТД в виде системы этнокультурных регионов оказывается невозможным по разным причинам. Во-первых, в мире практически не существуют четко выраженные этнические границы. Во-вторых, государства считают нерациональным создавать специальные административные единицы для небольших народов. Поэтому в той же Индии большинство малых народов своими штатами отнюдь не располагает. И, наоборот, ареалы расселения самых крупных народов могут быть разделены на несколько штатов во избежание слишком больших различий между территориями по демографическим характеристикам или в силу субэтнических и иных различий. Так, наиболее крупный этнос Индии — хиндустанцы доминируют не только в наиболее крупном штате Уттар-Прадеш, находящемся в долине Ганга, но и в соседних штатах Мадхья-Прадеш и Харьяна.

---

[5] В Дании, например, отдельной административной единицей является второй по величине остров Фюн (с прилегающими островами), а также остров Борнхольм в Балтийском море

Нередко бывает трудно отделить этнокультурные факторы от факторов исторических, поскольку исторические провинции одновременно могут иметь этнокультурную специфику (германоязычный регион Трентино-Альто-Адидже, ранее Южный Тироль и бывшая территория Австро-Венгрии в составе современной Италии). Природно-географические факторы часто действуют одновременно с историческими и этнокультурными. Так, обособленный остров может одновременно представлять собой обособленный этнический ареал и являться административной единицей. Что касается демографических факторов, то длительное время существующие исторические АТЕ вполне могли сформироваться в виде компактных узловых районов с ярко выраженными центрами и сферой их влияния. Таким образом, в каждом конкретном случае обычно можно говорить о сочетании нескольких факторов в определенной конфигурации.

АТД и региональная идентичность (соотношение формальных и неформальных регионов).

Следует обратить внимание на тот факт, что системы АТД одновременно в той или иной степени соотносятся со *структурами региональной идентичности.* В большинстве государств существует своя система неформальных регионов, с которыми идентифицирует себя население (эти регионы можно также называть обыденными). Полное совпадение формальных и неформальных регионов встречается редко, между ними всегда есть несоответствие, поскольку, как уже говорилось, трудно построить геометрически строгую систему АТД на основе "неправильных" неформальных регионов.

Региональная идентичность обычно имеет несколько уровней, соответствующих сложности территориальной структуры данного государства. Жители этого государства могут одновременно идентифицировать себя с городом, в котором они живут, регионом (формальным и (или) неформальным), в состав которого входит этот город, и, наконец, с крупной региональной структурой (например, Север или Юг). Соотношение разных территориальных идентичностей по уровню выраженности и приоритетности для населения является интересным для анализа. Интересно исследовать и соотношение региональной идентичности с общенациональной. Обычно территориальная идентичность имеет "матрешечный", или сложносоставной, характер, т.е. человек одновременно идентифицирует себя со своим государством и с регионом как частью этого государства. Но в случае развития центробежных сил могут возникать ситуации, когда основной считается региональная идентификация, а общенациональная идентичность может даже отрицаться жителями определенного региона.

АТД не может быть оторванным от существующих реалий, т.е. от сложившихся неформальных региональных структур разного происхождения. Другими словами, АТД не может быть неестественным, случайным или навязанным сверху. Каж-

дый полноценный формальный регион должен иметь свою признанную его жителями идентичность, и только в этом случае он имеет перспективы. Эта идентичность определяется тем, как население воспринимает свой регион, чем определяет его обособленность — историей, культурой, географией и т.п. Распространена ситуация, когда население, общественные движения специально поддерживают и культивируют территориальную идентичность, способствуя тем самым интеграции региона как политической системы.

В то же время развитая региональная идентичность существует далеко не везде. Нередко формальные регионы первого порядка действительно представляют собой сугубо административные образования. Возможна и ситуация, когда в отсутствие обыденных неформальных регионов со своими идентичностями население в состоянии идентифицировать себя только с формальным регионом.

2.1.3

Формат административно-территориального деления

Первой проблемой формата АТД является решение вопроса о *единообразии его формата.*

Наиболее распространенные и простые варианты связаны с *единообразным, однородным форматом АТД.* В таком случае просто говорят, что данное государство делится на определенное число АТЕ, которые имеют одинаковое название и идентичный статус.

В то же время возможны *неоднородные, поливариантные структуры АТД* на том или ином иерархическом уровне (карта 1). Анализ таких структур в разных странах мира на первом уровне АТД позволяет говорить о следующих вариантах.

1. Автономные регионы.

Их главной характеристикой является повышенный политический статус, что означает более высокий уровень самоуправления (или просто наличие самоуправления при его отсутствии в других регионах).

В мировой практике такие регионы чаще всего выделяются по этнокультурным признакам. Национальная идентичность является наиболее мощным фактором, который стимулирует автономизацию регионов, являющихся ареалами компактного проживания этнических групп (в том случае, если центральная власть готова пойти на автономизацию, и в самом регионе, разумеется, хорошо артикулирован данный интерес). Имеются и иные факторы автономизации, в частности исторические и природно-географические. В ряде случаев, действуя в разных сочетаниях, эти факторы создают развитую и хорошо артикулированную региональную идентичность, что приводит к решению центральных властей о предоставлении автономии.

Например, в составе Италии в самом начале послевоенной истории этого государства были определены пять областей, имеющих более высокий политический статус. Это — Сицилия и Сардиния, обособленные географически (два крупных острова), Трентино-Альто-Адидже и Валле-д'Аоста, обособленные этнически (германоязычный и франкоязычный регионы соответственно) и отчасти географически (горные области), а также Фриули-Венеция-Джулия со слабо выраженной этнолингвистической спецификой (фриулы). В составе Финляндии автономию имеют Аландские острова, которые обособлены географически и этнически (шведское население). В похожем положении находится принадлежащая Франции Корсика (хотя ее автономия гораздо более ограничена, чем автономия Аландских островов). Два автономных района Португалии — Мадейра и Азорские острова не имеют этнических отличий от континентальной Португалии, но сильно удалены от основной территории и тем самым обособлены[6].

В целом наиболее распространенной является ситуация, когда автономные регионы выделяются по этнокультурным характеристикам. Примером можно считать Китай, в его составе находятся пять автономных районов, каждый из которых имеет этническую специфику. В то же время в состав Китая с конца XX в. входят и два специальных автономных района с особой историей и иным экономическим строем (Сянган и Аомэнь). Примером автономизации по этническому признаку является и Мьянма (бывшая Бирма), которая делится на семь административных и семь национальных областей. В то же время уровень автономии для автономных регионов Китая и особенно Мьянмы гораздо ниже, чем в приведенных ранее примерах европейских государств, где децентрализация развивается вместе с демократизацией.

Важен также пример Никарагуа, где на Карибском побережье (которое в Никарагуа является глухой окраиной), в ареалах с большой долей индейского населения, созданы автономные районы (Северный Атлантический и Южный Атлантический). Наличие в составе Никарагуа этих автономий служит стабилизирующим фактором, оно позволяет сбалансировать территориально-политическую систему, еще сравнительно недавно разорванную на части гражданской войной.

На постсоветском пространстве также довольно много асимметричных унитарных государств. Наличие автономий в их составе объясняется разным сочетанием этнокультурных и физико-географических факторов. Большинство автономий возникло в советские годы и продолжило свое существование после распада СССР. Постсоветские государства, и так находящиеся в процессе становления, предпочли не обострять отношения со своими окраинами и допустили наличие в своем соста-

[6] Природно-географический фактор в чистом виде обусловил обособление одних карибских островов от других. Например, конституция Гренады предусматривала создание автономного совета на островах Карриаку и Пти-Мартиник, составляющих северную окраину государства (однако это положение не было реализовано).

ве автономий. Более того, в ряде случаев автономии были воссозданы или созданы с нуля. В составе Молдавии впервые в истории появилась автономная административно-территориальная единица Гагауз Ери (Гагаузия). В составе Украины была восстановлена крымская автономия, и Крым из обычной области стал автономной республикой со своей собственной конституцией[7]. Автономные республики сохранились на политической карте Грузии (Аджария), Азербайджана (Нахичевань) и Узбекистана (Каракалпакстан[8]). В Таджикистане осталась одна автономная область — Горный Бадахшан.

В большинстве случаев постсоветские автономные регионы имеют этнокультурную специфику. На территории Гагаузии преобладают гагаузы, на территории Крыма — русские (кроме того, здесь есть свой коренной народ — крымские татары). В Каракалпакстане велика доля каракалпаков, а в Горном Бадахшане — группы народов, объединяемых понятием "припамирские таджики". Аджария и Нахичевань имеют свою особую историю и специфику. Аджария дольше всех грузинских регионов находилась в составе Турции, результатом чего стала исламизация местного грузинского населения. В случае Нахичевани ярко выражен физико-географический фактор — республика является эксклавом, она отделена от основной территории Азербайджана территориями Армении и Ирана.

Особым типом автономного региона можно считать Айон-Орос в Греции. Этот регион занимает известную из истории православия Святую Гору Афон и представляет собой самоуправляющееся монашеское сообщество. Территория Айон-Орос обособлена от остальной территории Греции, здесь действует особый пропускной режим.

В некоторых случаях уровень обособления автономного региона оказывается настолько велик, что данное государство фактически перестает его контролировать. В таком положении оказалось Косово, входящее в состав Сербии. Во времена прежней, социалистической Югославии в состав Сербии входили два автономных края — Косово и Воеводина, выделявшихся в основном по этническому признаку (в Косово доминируют албанцы, Воеводина является исторически сложившимся в рамках Австро-Венгрии регионом с пестрым этническим составом и, в частности, высокой долей венгров). После распада Югославии Косово оказалось одной из конфликтных зон. Его автономия была отменена Белградом, но после серии острых

---

[7] Правда, из его состава был выведен город Севастополь, ставший отдельной АТЕ первого порядка.

[8] Отношения Каракалпакстана с Ташкентом представляют собой редкий случай сохранения еще советской рудиментарной модели "центр — регионы" с ее характерными противоречиями (см. подробнее главу 4). В соответствии с конституцией Узбекистана Каракалпакстан именуется суверенной республикой и даже имеет право на выход из состава единого государства (заметим, что Узбекистан при этом не является даже федерацией). В то же время на практике в условиях достаточно авторитарного режима автономия ограничена, и вопрос о независимости Каракалпакстана не рассматривается.

сербско-албанских конфликтов Косово превратилось в автономию нового типа, которая фактически не управляется Белградом и при этом находится под контролем сил ООН. Тем временем косовскими албанцами была провозглашена республика. В Косово проходят выборы собственных органов самоуправления, избираются свои президент и парламент (в то время как сербское меньшинство в Косово участвует в общесербских выборах).

Похожая ситуация сложилась в Иракском Курдистане — территории на севере и северо-востоке Ирака после "Войны в Заливе" 1991 г. Сохранив свою власть после этой войны, президент Ирака С. Хусейн фактически не контролировал территорию Иракского Курдистана, причем курдских автономистов фактически поддерживали их западные союзники. В 1992 г. на этой территории был избран собственный парламент, возникла исполнительная власть в лице кабинета министров. После свержения С. Хусейна Иракский Курдистан практически легализовал свой особый статус, и Ирак в процессе своей конституционной реформы стал двигаться в сторону федерации, возможно — асимметричной (с более высоким статусом Курдистана).

Федерализация всего государства в сочетании с созданием регионов с более высоким статусом (в наибольшей степени заинтересованных в федерализации) характерна и для Судана. Здесь особый статус приобретает территория Южного Судана, на которой на протяжении многих лет шла вооруженная борьба с центральными властями. Еще с момента принятия суданской конституции 1998 г. предполагается, что все регионы страны (штаты) будут федерированными. Но штаты Южного Судана формируют особый автономный регион, который должен получить дополнительные свободы (конституция Южного Судана, выборы собственного главы и др.) и даже право на самоопределение.

Примеры Косово, Иракского Курдистана, Южного Судана и др. свидетельствуют о появлении особого типа автономных регионов, статус которых приближается к статусу независимого государства. Такие автономные регионы называют "*государствами в государстве*". Их положение в рамках национальной территориально-политической системы неустойчиво, и в перспективе они могут стать независимыми государствами.

Регионы с повышенным статусом также характерны для *асимметричных федераций*. В федерациях возможна ситуация, когда один или несколько субъектов имеют полномочия большие, чем остальные субъекты. Например, в Индии особый статус имеет штат Джамму и Кашмир. В отличие от прочих штатов у него есть собственная конституция.

Заметим, что в отдельных странах федеративного типа смысл федерализма заключается в том, что одна из обособленных частей государства пользуется значительной автономией. В сущности, эта часть государства представляет собой автономный регион, что иногда считается достаточным основанием для того, чтобы государство в целом официально называлось федерацией или относилось к числу

федераций по классификациям. Другими словами, автономный регион находится в федеративных отношениях с территориально-политическим ядром. Таким образом, де-факто федерация может представлять собой объединение ядра с периферией, которая обладает широкой автономией. Это — тоже признак асимметричной федерации.

Например, Сент-Киттс и Невис являются федерацией двух островов, но оба острова находятся в различной территориально-политической ситуации. Сент-Киттс представляет собой территориально-политическое ядро государства, а Невис пользуется автономией. В Танзании территориально-политическим ядром является континентальная часть государства — бывшая Танганьика. Автономией обладает островная часть Танзании — Занзибар, а Танзания в целом называется объединенной республикой, но не признает себя федерацией.

2. Регионы с особым порядком управления.

Особый статус в системе АТД могут иметь и регионы, которые не располагают политической автономией и находятся в необычной в сравнении с остальными регионами геополитической ситуации. Нередко эти регионы отличаются как раз урезанной автономией и живут в условиях более жесткого централизованного контроля.

Возможны ситуации, когда территория не входит в основной формат системы АТД и представляет собой какую-либо специфическую удаленную периферию с особым порядком управления.

- К таковым территориям могут относиться удаленные и слабозаселенные (или просто необитаемые) острова.
- Если рассматривать в качестве государственной территории морскую акваторию, находящуюся под государственной юрисдикцией, то это — еще один тип территории, которая может не входить в основную систему АТД и находиться под непосредственным управлением центра.

В качестве примера можно привести Свальбард в составе Норвегии — регион, занимающий удаленный северный архипелаг Шпицберген. Свальбард был интегрирован в состав Норвегии только в XX в. и имеет особый порядок управления (здесь назначается губернатор, подчиненный министерству юстиции; постепенно ведется работа по превращению Свальбарда в "обычный" регион Норвегии).

В особом положении находятся два испанских анклава, расположенных на североафриканском (марокканском) побережье, — Сеута и Мелилья. Эти анклавы имеют статус автономных городов, но, в отличие от автономных сообществ, управляются напрямую из Мадрида.

В составе Эквадора находится уникальный с природной точки зрения архипелаг — Галапагосские острова. Эта территория, будучи одной из провинций Эквадора, имеет особый порядок управления через Галапагосский национальный институт (этот институт планирует, утверждает местные бюджеты и следит за их исполнением, в его состав входят представители местной власти и ученые).

В федерациях в качестве регионов, не имеющих статуса субъектов федерации, могут фигурировать небольшие островные зоны. Такая практика существует в латиноамериканских федерациях. Например, конституция Венесуэлы предполагает наличие федеральных территорий и федеральных владений, которые находятся под прямым контролем центра. Федеральные владения Венесуэлы — это 72 мелких острова в Карибском море, объединенных в 11 островных групп (тогда как наиболее крупные острова входят в состав штатов). Наличие федеральных территорий предусмотрено конституцией Бразилии. В прямом ведении центра находятся острова и рифы Мексики.

3. Регионы с пониженным политическим статусом в составе федераций.

Возможна ситуация, когда какие-либо регионы, находясь в составе федеративного государства, не обладают признаками субъектов федерации или обладают только частью этих признаков. Это позволяет говорить об их пониженном статусе в системе АТД. Пониженный статус обычно определяется демографическими факторами — небольшими размерами и числом жителей данной территории, нередко — географической удаленностью. Сам факт существования такого региона определяется, как правило, историческими причинами: регион сформировался, но по своим параметрам не соответствует уровню системообразующих АТЕ.

Наиболее ярким примером могут служить союзные территории в составе Индии, не являющиеся полноправными субъектами федерации (наличие "несубъектов федерации" среди АТЕ в федерации — признак асимметричной федерации). В настоящее время их семь. Как правило, это:

- бывшие анклавы колоний, не принадлежавших Великобритании (территория Даман и Диу принадлежала Португалии, Путтучерри — Франции);
- удаленные островные территории (Андаманские и Никобарские острова, Лакшадвип — Лаккадивские острова);
- бывшее мелкое княжество Дадра и Нагархавели;
- специально выделенный в качестве союзной территории столичный центр сразу двух штатов Чандигарх, а также национальная столичная территория Дели.

В соответствии с индийской конституцией этими территориями управляет президент страны через администратора, которого он назначает по своему усмотрению. Например, на Андаманских островах и в Путтучерри таким администратором является лейтенант-губернатор, в Чандигархе — верховный комиссар. Возможна ситуация, когда союзной территорией по совместительству управляет губернатор соседнего штата (губернаторов в Индии назначает президент). При этом структура управления в Путтучерри в большей степени приближается к структуре управления полноценным индийским штатом: здесь есть легислатура и совет министров.

В аналогичном положении находятся и федеральные территории Малайзии. Наряду с двумя столичными территориями (см. ниже), к их числу относится Лабуан — остров, выделенный в 1984 г. из состава штата Сабах и являющийся особой

экономической зоной. При этом в Малайзии федеральной территорией управляет центр — через уполномоченного, несущего ответственность перед национальным парламентом.

В таких федерациях, как Австралия и Канада, наряду с полноправными субъектами федерации (штаты в Австралии, провинции в Канаде) существуют территории, статус которых немного ниже. Но в отличие от Индии и Малайзии такие территории обладают значительным самоуправлением и по своему статусу почти приближаются к полноправным субъектам федерации. Территориями являются наиболее удаленные и слабо заселенные регионы этих государств. В Канаде — это Северо-Западные территории и Юкон, составляющие северную часть страны, в Австралии — пустынная Северная территория.

Наконец, следует обратить внимание на определенные элементы неравноправия в статусе субъектов федерации в некоторых странах. Причины обычно связаны с историческим доминированием одних регионов. Например, в Малайзии большинство штатов — это султанаты с наследственной монархической властью. Их роль в АТД можно назвать системообразующей. Напротив, статус бывших британских колониальных анклавов на побережье (Малакка и Пенанг) и бывших обособленных колоний на острове Калимантан (Сабах и Саравак) несколько ниже. В ОАЭ наибольшим политическим влиянием обладают два самых богатых эмирата — Абу-Даби и Дубай, представители которых занимают ключевые позиции в управлении страной.

4. Столичные округа.

В большинстве государств столицы представляют собой особые административно-территориальные единицы. Ситуация, когда столица входит в состав достаточно обширного региона, наоборот, выглядит сравнительно редкой, хотя и вполне возможна[9]. Но, как правило, столица — это крупный город со своей ярко выраженной идентичностью, и потому отсутствие у нее статуса региона первого порядка выглядит несколько неестественным.

Столичный округ может иметь статус, аналогичный статусу других регионов страны, или особый статус, который является предметом специального правового регулирования. Особый статус подчеркивает роль столицы в административно-территориальном устройстве. В унитарных государствах закономерным выглядит придание столичному округу некоторой автономии или каких-либо особых прав. Поэтому довольно часто столичные округа в унитарных государствах являются специальными административными единицами.

Иная, совершенно особая ситуация связана со столичными округами в федеративных государствах. Во многих федерациях используется "*американская модель*"

[9] Например, столица Швейцарии Берн входит в состав одноименного кантона, который является одним из самых крупных по размерам территории кантонов. Столица Объединенных Арабских Эмиратов Абу-Даби — это город в составе самого большого по территории эмирата. Столица Италии Рим входит в состав области Лацио.

столичного округа, когда столица представляет собой отдельный регион, но не является субъектом федерации и имеет особый порядок управления. С формальной точки зрения столичный округ становится идентичным региону с пониженным статусом. Но именно столичный округ является центром принятия решений общенационального уровня. Поэтому считать столицу "униженной" в связи с отсутствием статуса субъекта федерации неверно. Скорее речь идет о совершенно особой модели позиционирования столицы в системе АТД.

Как известно, столица США Вашингтон составляет округ Колумбия. Данная ситуация возникла на заре образования США, и потому можно говорить об "американской модели". Столичные округа с теми или иными похожими наименованиями существуют на сегодняшний день во всех латиноамериканских федерациях (Мексика, Аргентина, Бразилия, Венесуэла), в Нигерии, Пакистане, Индии, Малайзии[10] и Австралии[11].

В то же время порядок управления столичными округами в федерациях может быть разным. В США и Венесуэле столицы являются субъектами местного самоуправления с соответствующими властными структурами (только в США речь идет уже не об округе Колумбия, а о городе Вашингтон). Главы федеральных округов в Бразилии и Аргентине избираются так же, как это происходит в субъектах федерации. Дели в Индии представляет собой вариант союзной территории, но с хорошо развитой системой самоуправления, которая напоминает полноценный штат.

Напротив, статус столичных округов в Нигерии и Пакистане предполагает отсутствие развитого самоуправления. Принципы управления столичными округами здесь и вправду выглядят вполне унитарными: отсутствие статуса субъекта федерации понимается как прямой федеральный контроль. В Нигерии федеральная столичная территория (город Абуджа) является объектом прямого правления президента и парламента. Президент по конституции имеет право назначить специального министра для управления столицей Нигерии.

5. Экстерриториальные единицы АТД.

Здесь речь идет о ситуации, когда главным основанием для выделения административной единицы является не территория, а этническая группа. Такую единицу было бы некорректным называть административно-территориальной, так как

---

[10] Правда, Куала-Лумпур недавно разделил фактический статус столицы Малайзии с новым городом Путраджая, который одновременно стал еще одной федеральной территорией. В результате в составе Малайзии существуют две столичные территории — прежняя федеральная столичная территория (Куала-Лумпур, который по-прежнему называется официальной столицей) и новая федеральная территория Путраджая (которая именуется административным центром Малайзии).

[11] Например, Канберра именуется Австралийской столичной территорией. Каракас и город Бразилиа называют федеральными округами, Абуджу и Исламабад — столичными федеральными территориями. Дели имеет статус национальной столичной территории, Куала-Лумпур — федеральной столичной территории.

она обладает признаками экстерриториальности. Тем не менее в некоторых случаях экстерриториальные единицы нельзя не рассматривать в рамках системы АТД, поскольку они играют в ней очень важную роль. Экстерриториальная единица представляет собой не участок территории, а совокупность представителей сообщества, которое является объектом специального управления (или субъектом самоуправления). Критерием для ее выделения является наличие в государстве органов самоуправления этнических, лингвистических, племенных сообществ или органов государственного управления такими сообществами.

Самым ярким примером является Бельгия, которая одновременно делится на привычные административно-территориальные единицы — территориальные субъекты федерации (Фландрия, Валлония, Брюссель) и на экстерриториальные субъекты федерации — лингвистические сообщества, субъектами которых являются граждане страны, относящие себя к одной из трех групп — фламандской, франкофонной (валлонской) или германоязычной (см., например, [Павличук, 1995]). Каждая из этих трех групп представляет собой экстерриториальную единицу АТД и обладает самоуправлением в рамках определенных законом полномочий.

Другим примером можно считать Пакистан. Наряду с четырьмя провинциями и столичным округом в Пакистане существуют племенные зоны, расположенные в Белуджистане и Северо-Западной Пограничной провинции. Причем выделяются племенные зоны федерального и провинциального подчинения, т.е. можно говорить об экстерриториальных АТЕ первого и второго порядка.

6. Заморские территории.

После распада колониальной системы в совершенно особом положении находятся бывшие колонии, которые ныне принято называть владениями. Фактически эти территории являются особой частью национальных систем АТД, причем с очень разным статусом (подробнее см. ниже). Обычно их территория не включается в состав национальной территории, когда речь, например, идет об определении ее площади (или это делается с оговорками). Однако самостоятельными государствами заморские территории также не являются. Оправданно рассматривать их в качестве особых регионов, входящих в состав систем "центр — периферия", возникших на месте прежних систем "метрополия — колония".

Пример Франции важен тем, что эта страна стремится интегрировать заморские территории в составе своей базовой системы АТД. Примечательно хотя бы то, что все ее заморские территории представлены депутатами в национальном парламенте. Четыре региона — Реюньон, Гвиана, Гваделупа и Мартиника имеют статус заморских департаментов, который говорит сам за себя: система управления здесь аналогична той, которая принята в "континентальных" департаментах Франции. Система АТД Франции включает в себя еще ряд заморских территорий (официальное название некоторых АТЕ) и специальных территориальных единиц.

Владения США находятся в особых отношениях с центром, которые называют федератизмом (см. ниже).

Системы заморских территорий сложились к настоящему времени вокруг Великобритании, Нидерландов, Австралии и Новой Зеландии. Уровень самостоятельности заморских территорий различается в связи как с общей политикой той или иной страны, так и с разным статусом заморских территорий, относящихся к одному государству. Особая система заморских территорий существует у Дании, в АТД которой входят Гренландия и Фарерские острова, обладающие при этом развитым самоуправлением.

Анализируя территориально-политические системы, включающие в себя заморские территории, следует иметь в виду два возможных типа таких территорий.

1. Территории, которые обладают постоянным населением и более или менее развитым самоуправлением.

2. Территории, не имеющие постоянного населения или вовсе необитаемые (отдельные острова, военные базы, полярные и метеорологические станции и т.п.). Эти территории обычно находятся под прямым контролем тех или иных уполномоченных органов центральной власти (США, Великобритания, Франция, Австралия, Норвегия). В отдельных случаях, но не обязательно они имеют статус административных единиц и собственные администрации (Британская территория Индийского океана, где находится военная база Диего-Гарсия).

7. Оккупированные и "воображаемые" регионы.

Отдельные территории могут находиться под контролем и юрисдикцией определенного государства, не входя при этом в состав международно признанной территории данного государства. Фактически речь идет об оккупации одним государством территории другого государства (используется также термин "аннексия"). В мире существует достаточное количество несоответствий между международно признанными и реальными границами тех или иных государств. Хотя таких ситуаций становится все меньше после Второй мировой войны и создания более устойчивой системы международных отношений.

В то же время говорить о международно признанных территориях также следует с оговорками, поскольку у каждой страны мира может быть своя позиция по вопросу о принадлежности той или иной территории. Если в целом расстановка сил в мире складывается в пользу прежнего "владельца" данной территории, то можно условно признать ее оккупированным регионом. Но все равно принадлежность этих территорий может признаваться одними государствами в пользу оккупировавшей их страны, а другими — в пользу той страны, которая де-факто и де-юре владела этой территорией ранее.

Как правило, в таких регионах, учитывая их неустойчивое геополитическое положение, существует особый порядок управления. Обычно ведущая роль здесь принадлежит военной администрации, т.е. вводится военно-административная модель управления.

• В таком положении находится, например, регион Азад Кашмир ("Свободный Кашмир"), обширная территория на крайнем северо-западе Индии (штат Джамму и Кашмир), которая контролируется Пакистаном.

• Длительное время к числу оккупированных регионов можно было причислять значительную часть Палестины, находившуюся под фактическим израильским контролем[12]. Однако в последние годы под международным контролем здесь все-таки происходит территориальное размежевание на договорных условиях с одновременным формированием территории Палестинского государства. Под фактическим контролем Израиля остается часть территории Сирии — Голанские высоты.

• Территория, контролируемая Кенией, включает с некоторых пор так называемый "Треугольник Илеми", находящийся в пределах международно признанных границ Судана.

• Под контролем Китая с 1974 г. находятся Парасельские острова в Южно-Китайском море.

• На большую группу необитаемых островов Спратли в Южно-Китайском море претендуют *Китай*, *Малайзия*, *Филиппины*, *Вьетнам* и *Тайвань*. Все они время от времени направляют на те или иные островки свои вооруженные силы, подтверждая тем самым свои претензии.

• Под военно-административным контролем Индонезии длительное время находился Восточный Тимор, который в 2002 г. получил международное признание в качестве независимого государства. Аналогично Намибия длительное время — до 1988—1990 гг. находилась под оккупацией ЮАР.

Возможна крайняя ситуация, когда под контролем одного государства оказывается вся территория другого государства, или же вся территория, претендующая на такой статус. Примером служит Западная Сахара, *находящаяся под фактическим* контролем Марокко. Ведущий борьбу за создание здесь независимого государства Фронт ПОЛИСАРИО в 1976 г. провозгласил здесь Сахарскую Арабскую Демократическую Республику. В настоящее время, по данным правительства САДР, республика признана примерно 50 государствами (без учета тех, кто заморозил дипломатические отношения). Однако ее правительство работает в изгнании и не имеет реальной юрисдикции над территорией. Марокканские власти со своей стороны создали три АТЕ, одна из которых целиком находится на территории Западной Сахары, а две другие включают как ее территорию, так и территорию Марокко в международно-признанных границах[13].

Наличие территориальных претензий и пограничных споров в современном мире позволяет также ввести категорию "*воображаемых регионов*". Эти регионы, в

---

[12] Примечательно, что в разных странах мира выпускались политико-административные карты, на которых территория Израиля имела разные границы.

[13] Ясно, что с помощью такой нарезки границ Марокко стремится ликвидировать Западную Сахару как целостное образование.

отличие от оккупированных, реально находятся под контролем других государств. *Однако по каким-то основаниям данное государство в официальном или полуофициальном порядке считает их своими.* Оно может даже изображать их частью своей территории на своих географических картах[14].

8. Неконтролируемые и слабо контролируемые регионы.

В данном случае речь идет о регионах, на территории которых государство оказывается не в состоянии осуществлять свою юрисдикцию. Это значит, что фактически территорию контролирует или другое государство, или местные политические движения. Соответственно она де-факто находится за рамками национальной юрисдикции. Такие регионы можно назвать *неконтролируемыми.* Или эта юрисдикция носит неуверенный характер и небезуспешно оспаривается местными политическими движениями. Тогда говорят о *слабо контролируемых регионах.*

С точки зрения другого государства, "страдающей стороны", оккупированные территории одновременно являются неконтролируемыми регионами. В этих регионах государство оказывается не в состоянии осуществлять свою юрисдикцию. В крайнем случае Западной Сахары вся ее территория оказывается оккупированным регионом для Марокко и неконтролируемым регионом для правительства САДР, вынужденного работать в изгнании или вести партизанскую войну в своей предполагаемой зоне юрисдикции.

Неконтролируемые регионы для одного государства не обязательно являются оккупированными регионами для другого государства. Возможен ряд ситуаций, связанных с полным или частичным выходом региона из-под контроля данного государства и формированием на его территории более или менее развитой системы автономного самоуправления.

Крайним случаем является *формирование на территории данного государства нового государственного образования со своими органами самоуправления.* Такие государственные образования могут более или менее успешно осуществлять свою юрисдикцию на определенной территории. Для них используются понятия "непризнанное государство", "самопровозглашенное государство" или "восставшее государство" (insurgent state). Длительное существование такого государственного образования обычно оказывается возможным при наличии международной поддержки.

Непризнанные государства могут иметь открытую поддержку других государств, которые в некоторых случаях признают их в официальном порядке, исходя из своих интересов. Например, Турецкая Республика Северный Кипр, провозглашенная в 1983 г. на северной части Кипра после ее оккупации турецкой армией, получила признание одного государства — Турции.

---

[14] Объектом территориальных претензий является Антарктида, единственный и немалый участок суши, находящийся за рамками юрисдикции тех или иных государств (Договор об Антарктиде был принят в 1959 г.). В то же время многие страны выдвигают претензии на эту территорию, в частности близлежащие Аргентина и Чили.

Существуют очень спорные ситуации, когда можно говорить о "*полупризнанном государстве*". Примером служит Тайвань (официальное название — Республика Китай), который континентальный Китай (Китайская Народная Республика) считает своей провинцией. В то же время Тайвань представляет собой довольно устойчивое государственное образование, обладающее суверенитетом над своей территорией (в этом его коренное отличие от Западной Сахары). В настоящее время власти Тайваня заявляют о наличии 27 "дипломатических союзников" (во многих случаях, впрочем, речь идет о небольших государствах, официально признавших Тайвань в обмен на финансовую помощь). Хотя превращение Тайваня в полноценное международно-признанное государство, по всей видимости, невозможно, поскольку попытки развития Тайванем международных политических связей блокируются КНР[15].

Близко к статусу непризнанного государства находится и Косово, о котором речь шла выше[16]. Примером непризнанного государства может служить Республика Сомалиленд, провозглашенная в 1991 г. на северо-западной территории Сомали, государства, фактически развалившегося в результате гражданской войны[17]. На постсоветском пространстве такими примерами являются Абхазия (прежняя автономная республика в составе Грузии), Южная Осетия (бывшая автономная область в составе Грузии), Нагорный Карабах (на территории, населенной армянами, бывшей автономной области в составе Азербайджана провозглашена Нагорно-Карабахская Республика), Приднестровье (Приднестровская Молдавская Республика, часть территории Молдавии на левом берегу Днестра).

Возможна ситуация, когда на территории региона не провозглашается какое-либо новое государственное образование. Но центр не обладает полным контролем за этой территорией, его контроль активно и небезуспешно оспаривается со стороны местных политических движений, имеющих поддержку населения, а следовательно, определенную легитимность. Эта ситуация предполагает частичный контроль за территорией со стороны местных политических движений.

---

[15] Членство в ООН является, пожалуй, наилучшим критерием для того, чтобы отличить "признанное" государство от "непризнанного". Хотя здесь до самого последнего времени было свое исключение: Швейцария до 2002 г. не входила в ООН, сохраняя свой особый статус в международном сообществе, но никак не статус непризнанного государства. Также известны случаи, когда те или иные государства в ООН представляли политические силы, потерявшие контроль над территорией, но сохранившие поддержку ведущих мировых игроков. Например, тот же Китай некоторое время был представлен не коммунистами из КНР, а гоминьдановцами, укрепившимися на Тайване. Камбоджа была представлена "красными кхмерами", превратившимися к тому моменту в партизанское движение, и т.п.

[16] Непризнанная Республика Сербская Краина, существовавшая одно время на территории Хорватии, была ликвидирована военным путем. Сейчас ее территория поделена между "обычными" хорватскими жупаниями.

[17] Сомалиленд появился на территории бывшего британского протектората Сомали, который в процессе деколонизации был объединен с бывшим итальянским протекторатом Сомали и до гражданской войны составлял единое независимое государство.

- Эти движения чаще всего имеют сепаратистский или регионалистский характер, т.е. выступают за выход данной территории из состава государства или создание на этой территории автономного региона.
- Возможна ситуация, когда территорию контролирует оппозиционное центральным властям движение, имеющее с ними крупные идеологические противоречия ("идеологический" автономизм).
- Наконец, территория может находиться под контролем политических сил, стремящихся захватить власть в стране в целом (тогда она играет роль плацдарма для альтернативной общенациональной власти).

Ситуации фактического распада страны на части были характерны для ряда государств, существовавших в состоянии гражданской войны (Афганистан, Сомали, Ангола, Ирак). Например, регионы Афганистана находились под контролем полевых командиров и местных губернаторов (таджик Ахмад Шах Масуд в Бадахшане, узбек Рашид Дустум в районе Мазари-Шарифа на севере страны, Исмаил-Хан в Герате и пр.). Некоторое время функции центральной власти выполняло движение Талибан, в то время как на севере власть принадлежала Северному альянсу. Причем последний не имел сепаратистского характера и активно участвовал в борьбе за власть в стране в целом, используя Север в качестве плацдарма. Значительная часть Анголы находилась под контролем движения УНИТА — до смерти его лидера Ж. Савимби в 2002 г. (причем Ж. Савимби определенно использовал эту территорию как плацдарм, предполагая стать главой всего государства).

Сепаратистские и регионалистские движения, ведущие вооруженную борьбу с центром, пользуются значительным влиянием в некоторых регионах мира. В качестве примера можно привести юг Судана, отдельные районы Индонезии (Ачех, Западный Ириан) и др.

Интересный пример представляет Сомали, где можно говорить о нескольких уровнях контроля центральных властей над территорией.

- Республика Сомалиленд с 1991 г. настаивает на своей независимости.
- По соседству с ней в 1998 г. было провозглашено автономное государство Пунтленд, которое к независимости не стремится. Его представители скорее стремятся к получению власти во всем Сомали.
- На остальной (центральной и южной) территории Сомали формально должна присутствовать юрисдикция центральных властей Могадишо. Однако сама центральная власть окончательно не сформировалась.
- В перспективе возможна реорганизация Сомали на принципах федерализма: в 2004 г. был сформирован временный парламент, именуемый Переходная федеральная ассамблея. Он избрал президентом страны лидера Пунтленда А. Юсуфа Ахмеда.

В некоторых странах развитие сепаратизма привело к оформлению непризнанных государств (Сомали). В ряде случаев произошло международное призна-

ние новых государств (Эритрея). Либо сепаратистски настроенные территории в обмен на отказ от сепаратизма получили особый статус в рамках существующего государства (Иракский Курдистан). В других случаях региональное движение было подавлено с помощью как военных действий, так и переговоров с последующим восстановлением общенациональной юрисдикции при поддержке международного сообщества (Афганистан). Что касается "идеологического" автономизма, то в качестве примера можно привести Колумбию, часть территории которой контролировалась левыми повстанцами (Вооруженные революционные силы Колумбии — FARC и Армия национального освобождения — ELN).

9. Нерегулярное асимметричное АТД.

Приведенные примеры не исчерпывают все случаи неоднородного АТД. В современном мире оказываются возможными ситуации нерегулярного асимметричного АТД, когда не вся территория государства делится на полноценные АТЕ первого порядка.

В Таджикистане ярко выражена структура "ядро — периферия", в рамках которой ядро, прилегающее к столице, находится в непосредственном подчинении центральных властей (такая структура существовала еще в советском Таджикистане). АТЕ первого порядка являются две области — Хатлонская на юге и Согдийская на севере, а также Горно-Бадахшанская автономная область на востоке. При этом только Горный Бадахшан подпадает под классификацию автономного региона, две области являются "обычными" провинциями, а ядро государства — фактически регионом с особым порядком управления.

2.1.4

Топонимика административно-территориальных единиц

Рассматривая топонимы, связанные с системой АТД, следует различать наименования и названия АТЕ.

Под ***наименованиями АТЕ*** подразумеваются принятые в данном государстве синонимы понятия "формальный регион". Наименования могут быть общераспространенными (провинции, области, штаты и пр.) и сугубо национальными, используемыми только в одном государстве и имеющими корни в его национальном языке (медье в Венгрии или фюльке в Норвегии). Условно в качестве общего понятия для АТЕ в разных странах можно использовать понятие "***провинция***", считая остальные наименования производными от него.

Как правило, в государстве используется только одно наименование АТЕ. Однако в сложных федерациях возможна ситуация с различными наименованиями АТЕ (штаты и союзные территории в Индии). Различные наименования могут иметь исторические причины (графства и территории в Либерии) или определяться раз-

личиями между "площадными" и "точечными" АТЕ (последние могут официально называться городами).

Под ***названиями АТЕ*** понимаются названия конкретных регионов, которые являются индивидуализирующими, уникальными характеристиками тех или иных АТЕ.

Существует целый ряд ***концепций названий АТЕ***. Эти концепции обычно свидетельствуют о тех факторах, которые сыграли главную роль в формировании данной АТЕ:

- *исторические;*
- *этнические;*
- *природные;*
- "*центральные*".

Исторические названия очень характерны для европейских государств, где исторические факторы сыграли главную роль в формировании систем АТД. Как результат многие названия регионов повторяют названия средневековых феодальных государственных образований. Влияние исторических концепций привело к интересной ситуации в странах Бенилюкса. Границы этих стран рассекли старинные исторические провинции, но при этом названия провинций из уважения к истории решили сохранить. В результате провинция под названием Лимбург есть и в Нидерландах, и в Бельгии. Название Брабант используется в Нидерландах (Северный Брабант) и Бельгии (Фламандский Брабант, Валлонский Брабант). Курьезная ситуация связана с Люксембургом: через границу с одноименным независимым государством в Бельгии располагается провинция с точно таким же названием.

Этнические названия распространены в тех многонациональных странах, где этнические факторы существенно повлияли на систему АТД (Испания на уровне автономных сообществ, Индия, Эфиопия, Мьянма и др.). Некоторые этнические названия одновременно могут быть признаны и историческими. Так, в Нидерландах название провинции Фрисландия происходит от этноса фризов, а сама провинция сформировалась еще в Средние века. Возможны ситуации, когда название региона представляет собой реликтовый этноним, напоминающий об этнических группах, доминировавших здесь ранее (американские штаты Северная и Южная Дакота, название которых происходит от индейского племени дакота).

В случае с этническими названиями АТЕ используется понятие "*титульный этнос*". Под титульным этносом понимается та этническая группа, которая дала название данной АТЕ. Как правило, она является численно доминирующей, а в случае развития регионального самоуправления может обладать реальной политической властью.

Природные (физико-географические) названия более характерны для стран, у которых нет устойчивого исторического деления, или которые включают в свой состав крупные природные объекты, например острова. Вообще АТЕ часто совпадают с островами, и неудивительно, что они получают название этих островов (Дания, Италия, Испания, Греция, Австралия и др.).

Закономерно, что наибольшее распространение природные названия получили в Новом Свете и вообще в государствах, возникших сравнительно недавно. Названия многих американских штатов (Миссисипи, Миссури, Колорадо, Мичиган) и канадских провинций (Онтарио, Юкон) повторяют названия рек и озер. То же самое встречается в Бразилии ("речные" штаты Амазонас, Парана, Токантинс) и Аргентине (по рекам названы провинции Чубут, Рио-Негро). Используются и названия природно-ландшафтных областей — Чако в Аргентине и Мату-Гросу в Бразилии (по названию плато, отсюда названия двух штатов — просто Мату-Гросу и Мату-Гросу-ду-Сул). Неудивительно широкое распространение природных названий в Африке, где очень мало исторических провинций и слишком мозаична этническая карта[18].

Особым случаем является Франция, где в процессе формирования единого национального государства было решено отказаться от исторических названий, и практически все департаменты названы по природным объектам (реки, горные массивы и т.п.).

Кроме того, следует обратить внимание на многочисленные случаи использования в названиях АТЕ сторон света или понятия "центральный". Особенно характерная ситуация существует в Австралии, где выделяются Западная и Южная Австралия, а также Северная территория. Достаточно часто провинция, центром которой является столица государства, официально называется центральной (например, Центральный аймак в Монголии). "Центральной" может называться и провинция, находящаяся в географическом центре страны (например, Центральный остан в Иране находится южнее Тегерана).

"*Центральная*" *концепция названия АТЕ* часто используется по своеобразному "остаточному принципу". Когда нет более ярких индикаторов, связанных с культурой, историей и природой, регион получает название по своему административному центру. Обычно это соответствует тем ситуациям, когда главенствующую роль в формировании сетки АТД играли демографические факторы, и регион развивался по модели узлового района.

"Центральная" концепция характерна для государств со слабо развитой историко-культурной региональной структурой (например, в Африке), обычно небольших, или для тех стран, где избран дробный формат АТД, в то время как формат исторических провинций существенно крупнее. В последнем случае довольно типичной можно считать ситуацию в Португалии, где АТЕ существенно мельче культурно-исторических провинций. То же самое характерно для Японии, Турции и др.

В некоторых ситуациях "центральная" концепция названия отражает мощность исторически сложившегося центра. Например, в Бразилии Сан-Паулу и Рио-

[18] Хотя, например, в Зимбабве с ее двумя основными народами — машона и матабеле, сочли возможным назвать провинции Северный и Южный Матабелеленд, Западный, Восточный и Центральный Машоналенд.

де-Жанейро — это названия не только двух самых крупных городов, но и крупнейших по числу жителей штатов. Американский штат Нью-Йорк, очевидно, назван по самому крупному городу, но особенность этой ситуации состоит в том, что Нью-Йорк не является столицей штата. В Аргентине есть провинция Буэнос-Айрес, столица которой находится в расположенном на окраине столичной агломерации городе Ла-Плата (собственно город Буэнос-Айрес в состав провинции не входит).

2.1.5

Морфология административно-территориального деления

Одним из главных параметров морфологии АТД является ***уровень дробности.*** Под дробностью здесь подразумевается количество единиц АТД. Логичным представляется рассуждение об *оптимальных параметрах дробности*, связанных с созданием системы АТД, адекватной региональным структурам и одновременно управляемой.

- Учет реальной неоднородности региональных структур ведет к крайнему дроблению сетки АТД.
- Напротив, требования управляемости серьезно ограничивают оптимальное количество единиц АТД.

Уровень дробности АТД можно связать с тремя параметрами — числом жителей в данном государстве, размерами его территории и морфологией самой территории (степень ее расчлененности по природным и этнокультурным характеристикам).

Можно предположить, что уровень дробности АТД прямо зависит от размеров территории, численности населения и неоднородности региональной структуры. Однако такое рассуждение было бы слишком поверхностным. Другой тезис говорит в пользу нахождения оптимального числа АТЕ для практически любого государства, каким бы крупным или мелким оно не было. Этот тезис связан уже с теорией управления. Действительно, даже в самом крупном государстве должен быть разумный предел числа АТЕ, чтобы ситуация не стала неуправляемой. И, наоборот, в малом государстве достаточно дробное АТД может быть востребовано также, как и в большом.

Наши исследования показали, что число АТЕ в странах мира положительно, но слабо коррелирует с размерами территории (коэффициент корреляции составляет +0,3) и численностью населения (коэффициент корреляции составляет +0,2)[19]. Это значит, что каждое государство ищет разумный управленческий оптимум количества своих АТЕ, который не так уж сильно связан с его размерами и еще меньше — с числом жителей.

[19] Расчеты проведены автором по выборке из 180 стран, которая почти исчерпывает список независимых государств, существующих в мире.

Среднестатистическое государство мира делится примерно на 18 АТЕ первого порядка. Этот показатель можно считать исторически сложившимся оптимумом, что, конечно, не означает, что все страны мира должны ему следовать. Однако сам по себе этот ориентир интересен, поскольку управление примерно 15—20 единицами нижестоящего уровня представляется достаточно эффективным с точки зрения организации процесса.

В то же время, разумеется, разные страны используют очень разные по уровню дробности сетки АТД. Очень крупная сетка характерна для таких густонаселенных стран, как Пакистан и Бангладеш: при населении много более 100 млн. жителей Пакистан делится только на четыре провинции (в Пакистане наряду с провинциями есть еще и столичный округ), Бангладеш — на шесть. Наоборот, мелкая сетка используется в таких малых европейских государствах, как Македония (85 общин) и Словения (60 общин). Греция тоже относится к числу стран с мелкой сеткой АТД: она делится на 52 нома. Вообще же стран, которые делятся более чем на 50 регионов, немного, также как и стран, которые включают менее 10 АТЕ первого порядка. В этой связи условным оптимумом можно считать 10—50 единиц в зависимости уже от сложности территории. Одним из рекордсменов является Франция с ее 96 департаментами (но при этом Франция создала в 1982 г. еще одну, более крупную сетку из 22 регионов на континентальной территории и еще четырех в заморских департаментах). Высокий уровень дробности АТД отмечается также в Турции, Таиланде, Вьетнаме и др.

Разброс АТЕ по величине территории и населения тем более велик. Средний размер территории для АТЕ первого порядка составляет около 40 тыс. кв. км. Однако и здесь выделяются страны с буквально огромными АТЕ, такие, как Австралия, Канада, Бразилия, Китай. Мало о чем говорит и средняя численность жителей в провинции — около 1,8 млн. человек. Провинции в Китае, Индии, Пакистане, Бангладеш, Бразилии отличаются гораздо большим числом жителей.

Наряду с дробностью сетки АТД можно говорить об ***уровне вариативности (или гетерогенности)***. Не следует считать, что государство аккуратно поделено на АТЕ примерно одинакового размера. Система АТД формируется под воздействием множества факторов, которые искривляют геометрическое пространство и делают "ровную" и регулярную сетку самой неестественной в связи с ее несоответствием социокультурным реалиям. Например, по площади территории штаты США отличаются почти в 500 раз. Даже если исключить из рассмотрения самый крупный штат — Аляску, то различия составят "всего" 200 раз. Хотя в то же время свой оптимум есть и в США: не случайно 22 штата, т.е. почти половина имеют площадь территории между 100 и 200 тыс. кв. км каждый.

Еще одним важным параметром является ***соответствие сетки АТД системам "центр — периферия"***. Системы расселения описываются с помощью понятий "концентрация" и "дисперсия". Значительная часть населения сосредотачива-

ется в крупных центрах, остальная рассеяна по большой территории. Этим объясняется выделение некоторых крупных городов (например, столиц) в особые АТЕ.

В развитие этой тенденции отдельные страны пошли по пути деления территории на АТЕ двух типов — "*точечные*" (крупные города) и "*площадные*" (остальная территория). Любопытно, что наиболее крупные города и не только столицы становятся АТЕ первого порядка во многих азиатских странах — Китае, КНДР, Республике Корея, Вьетнаме, Камбодже и др. Этот феномен можно объяснить значительным контрастом между центром и периферией в развивающихся странах, формированием в процессе урбанизации крупных городских центров, которые действительно становятся совершенно особыми территориальными сообществами.

В случае выделения крупных городов в отдельные АТЕ в системе "центр — периферия" происходит определенная деформация. Дело в том, что реально сфера влияния такого города далеко выходит за его административные границы. Но, стремясь не создавать слишком крупные АТЕ, государство как бы сдерживает город, заключая его в узкие рамки официальных границ.

При этом возможна ситуация *региона с вынесенным центром*: в этом случае крупный город, являясь АТЕ первого порядка, одновременно играет роль официальной столицы для окружающей его провинции. В таком случае происходит искусственное разделение узлового района на центр и периферию, которые становятся разными АТЕ.

Возникает также ситуация "*периферийной столицы*": административный центр "периферийного" региона размещается на его территории, в то время как узлом реальных связей является все-таки крупный город, превращенный в другую АТЕ. Разделение центра и периферии на две административные единицы характерно для Аргентины, причем город Буэнос-Айрес не только не входит в состав одноименной провинции, но и не является ее столицей.

Предметом исследования также является *геометрия административно-территориальных единиц*. Геометрия может изучаться с точки зрения соответствия АТЕ правильным геометрическим формам, таким, как круг, квадрат, шестиугольник. В политической географии есть представление об идеальной геометрии политических образований, напоминающих круг или шестиугольник со столицей в геометрическом центре. В реальности политическое пространство сильно искривлено под воздействием множества описанных выше социальных факторов. Другое дело, что слишком неправильные формы и *эксцентриситет* (т.е. размещение столицы ближе к окраине, смещение административного центра в сравнении с центром геометрическим) могут вызывать сомнения в целесообразности существования такого региона, особенно в том случае, если часть его территории находится в фактической сфере влияния другого центра.

В целом изучение морфологии АТД позволяет говорить о двух постоянно конкурирующих принципах:

- ***принцип компактности***, в соответствии с которым регион должен стремиться к идеальным геометрическим формам, а с учетом искривления пространства и потоков — к большему соответствию сложившимся системам "центр — периферия".
- ***принцип конгруэнтности***, в соответствии с которым регион должен соответствовать формату других региональных структур — этнокультурных, исторических, природно-географических, т.е. в большей степени следовать структуре неформальных регионов.

Актуальная сетка АТД обычно представляет собой *ситуативный компромисс* между этими двумя принципами. Слишком явное преобладание одного из них может привести к снижению управляемости в связи с появлением регионов, или слишком некомпактных, или совершенно не соответствующих структурам идентичности, а потому отторгаемых населением.

2.1.6

Столичность в системе административно-территориального деления

Важным элементом административно-территориальной единицы является ее административный центр. Большое значение для управления имеет как местоположение административного центра (степень эксцентриситета), так и тип столичности.

Выделяются следующие ***типы столичности***.

- *Доминирующий центр* (столица региона является самым крупным центром, и регион представляет собой сферу влияния этого центра). Степень доминирования такого центра можно в общих чертах определить по степени концентрации в нем населения региона, а также по его экономическому потенциалу опять же в рамках данного региона.
- *Конкурентно-доминирующий центр* (столица региона является одним из нескольких более или менее крупных центров). В зависимости от сложности отношений "центр — периферия" в регионе можно говорить о биполярной или полицентрической модели.
- *Функциональный центр* (небольшой город, выполняющий сугубо административные функции).
- *Исторический (традиционный) центр* (не самый крупный город, выполняющий столичные функции на протяжении многих веков).

Первые два типа являются наиболее распространенными.

Третий тип характерен для США и потому может быть назван американским. Как известно, в США используется особая концепция столичности, как на уровне

государства в целом (сравнительно небольшой Вашингтон), так и на уровне штатов[20]. Хотя и в США есть исключения, так как здесь существуют доминирующие в своих регионах административные центры Атланта (столица Джорджии), Бостон (столица Массачусетса), Денвер (столица Колорадо).

В других странах на уровне регионов американская модель почти не распространена. Причиной переносов региональных столиц в новый функциональный центр является либо перенаселенность доминирующего центра, либо конфликты в его социуме. Как результат, небольшим исключением является Индия, но там функциональные центры Гуджарата (Гандинагар) и Ассама (Диспур) по сути являются городами-спутниками наиболее крупных, доминирующих в местных системах "центр — периферия" городов — Ахмадабада и Гувахати соответственно. Лишь единичный пример есть в Малайзии — городок Шах-Алам, являющийся столицей Селангора, где главным узлом на самом деле является выделенный в особый округ крупнейший город страны — Куала-Лумпур.

В европейских странах, где исторические факторы сильнее всего повлияли на систему АТД, можно встретить ситуации, когда столицами регионов являются не самые крупные центры, имеющие при этом большую историю. Например, в Нидерландах столица Северного Брабанта расположена в старинном герцогском городке Хертогенбос. Ни Амстердам, ни промышленный Роттердам не являются административными центрами Северной и Южной Голландии соответственно. Вместо них столицы расположены в старинном городе Харлеме и Гааге. Ситуация, когда доминирующий центр не сумел "заслужить" себе право именоваться столицей региона, встречаются в Германии (Висбаден вместо Франкфурта в земле Гессен, курфюрстский Дрезден вместо несколько более крупного Лейпцига в Саксонии) и Дании (крошечный Рибе вместо крупного по датским меркам промышленно-портового Эсбьерга). Интересно, что и в Канаде, хотя у этой страны не столь древняя история, у некоторых провинций сохраняются исторические столицы (их же по опыту соседних США можно признать функциональными центрами). В Квебеке таковой является Квебек, а не Монреаль — крупнейший город Канады, в Британской Колумбии — Виктория, а не Ванкувер.

---

[20] В политической географии в свое время была дискуссия по поводу признания тех или иных столиц "естественными" и "искусственными". Первыми считали исторически сложившиеся и притом доминирующие административные центры. Было и традиционное представление о том, что административный центр обязательно является (или становится со временем) наиболее крупным по числу жителей и экономическому потенциалу на своей территории. Однако такая дискуссия представляется непродуктивной, несмотря на то, что американская модель столичности не является распространенной. Совпадение административного и экономического центров можно признать более удобным с точки зрения управления, но отнюдь не обязательным в условиях небольших регионов с развитыми внутренними коммуникациями. Организация пространства с выделением специализированного политического центра представляется интересным экспериментом.

Отдельного рассмотрения заслуживает ситуация регионов с вынесенным центром. В таких ситуациях возникает феномен "*двойной столицы*": один город является центром двух регионов. Примером может служить Южная Корея, где крупные города Пусан, Тэгу, Кванджу являются отдельными АТЕ первого порядка и одновременно столицами прилегающих провинций.

2.1.7

Уровни административно-территориального деления

Наряду с "горизонтальной" региональной структурой система АТД обладает *вертикальным иерархическим строением.* Уровни АТД (и связанные с ними порядки АТЕ) являются одновременно управленческими уровнями, так как им соответствует определенный тип управленческих структур, обладающих определенными полномочиями. Эти уровни могут быть связаны с тремя основными типами управления:

- централизованным государственным управлением;
- региональным самоуправлением, прежде всего — в федерациях;
- местным самоуправлением.

Причем первый и последний типы управления могут быть представлены не на одном управленческом уровне.

Число иерархических управленческих уровней в каждом государстве является функцией дробности его системы АТД и, с оговорками, функцией размеров самого государства. Наиболее распространена ситуация с двумя или тремя субнациональными уровнями АТД. Причем выбор между двумя или тремя уровнями, как показывает мировой опыт, сильно зависит от размеров и неоднородности государственной территории. Два уровня создают, как правило, только небольшие государства.

Более крупные страны используют трехуровневые и даже более сложные иерархические системы АТД. Например, Италия делится на 20 областей, которые в свою очередь делятся на провинции, а провинции распадаются на коммуны. Германия поделена на земли, земли — на районы, районы — на общины. Причем число управленческих уровней может увеличиваться или уменьшаться при проведении реформ. Примером увеличения числа управленческих уровней является Франция, где был создан новый первый уровень АТД с 26 регионами, в результате чего уровень 96 департаментов стал вторым уровнем АТД.

Количество управленческих уровней сильно зависит от сложности системы местного самоуправления, тем более, что местное самоуправление в более либеральных странах связано с самоорганизацией общества непосредственно на территории. Как результат, в США на уровнях ниже довольно стройной системы АТЕ первого и

второго порядка (штаты, которые делятся преимущественно на графства) существует множество субъектов местного самоуправления, таких, как муниципалитеты и муниципальные корпорации.

Существует подход, распространенный, например, в США, в соответствии с которым АТЕ первого порядка считаются регионы, в которых действует государственная власть. Подразумевается, что АТЕ первого порядка создаются центром или представляют собой субъекты федерации. Соответственно АТЕ второго порядка связывают уже со структурами местного самоуправления, обычно предполагая, что их субъекты возникают снизу, в процессе инкорпорации (см. главу 3). При таком подходе оказывается, что в некоторых государствах АТЕ первого порядка нет. В то же время, на наш взгляд, его использование не вполне корректно. Более удобным является "механическое" выделение уровней в соответствии с реально существующей вертикальной структурой, а потом уже идентификация типов власти, присущей каждому из них.

Нередко государство создает *промежуточные управленческие уровни*. Это делается для дополнительного удобства управления, организации государственных мероприятий, самоорганизации самих территорий. Промежуточными могут быть сугубо ведомственные сетки типа судебных, школьных и прочих округов, которые дополняют основной формат АТД[21].

Для промежуточных уровней не обязательно наличие каких-либо политических структур, т.е. они могут и не иметь управленческого характера. Например, в США существует деление на "цензовые" регионы (регионы Бюро переписей), которые объединяют по несколько штатов. По этим регионам ведется национальная статистика, но управленческим уровнем они не являются в связи с отсутствием каких-либо властных органов.

2.1.8

Сценарии реорганизации административно-территориального деления

Под воздействием разнообразных и разнонаправленных факторов система АТД в государстве может меняться. Это происходит, когда давление на центральную власть начинает превосходить некий предел, и государство принимает решение о реорганизации системы АТД с целью ее большего соответствия региональным реалиям и четко артикулированным региональным интересам (которые в случае недоучета начи-

[21] Заметим, что собственное административно-территориальное деление может быть и у негосударственных структур. В сущности, каждая организация, работающая на более или менее крупной территории и имеющая свои органы управления, может создать собственную территориальную структуру. Примером могут служить церковные епархии.

нают угрожать общеполитической стабильности). В федеративных государствах такие решения могут быть инициированы на самом региональном уровне, хотя и не вступают в силу без утверждения в центре.

Реорганизация системы АТД может проходить по трем сценариям:

- *создание новых единиц АТД (изменение числа регионов);*
- *изменение статуса отдельных регионов;*
- *изменение числа управленческих уровней.*

Крупные реформы АТД обычно связаны с радикальными изменениями политического строя или геополитической ситуации. В этом случае происходят изменения во всей конфигурации доминирующих факторов АТД, одни теряют значение, другие выходят на первый план в соответствии с принципиальными решениями властей.

Реформы АТД чаще всего связаны с принципиальными решениями о признании или, напротив, непризнании этнокультурных и исторических факторов в качестве системообразующих.

Один сценарий связан с отказом от использования этнокультурных и исторических факторов, что может восприниматься как шаг к консолидации нации. В таком случае государство переходит к природным или демографическим принципам формирования сетки АТД. Например, Франция создала свою систему АТД с делением на департаменты с природными названиями в 1793 г. в связи с Великой французской революцией. Эта система оказалась достаточно стабильной, хотя уже в XX в. потребовалось создание дополнительного управленческого уровня в связи с ее большой дробностью.

Есть и неудачные примеры. Югославия в межвоенный период, раздираемая межнациональными противоречиями, использовала деление на провинции, не имеющие ярко выраженной этнической специфики и "нейтральные" по своим названиям. Однако в Югославии сложность этнополитических проблем оказалась слишком большой, и данная система рухнула, а после Второй мировой войны ее сменила принципиально иная система с делением страны на республики с этноконфессиональной спецификой. Эта система, впрочем, также оказалась недолговечной, и республики Югославии в конце XX в. стали независимыми государствами.

Другой сценарий связан, наоборот, с введением этнокультурных и исторических факторов и их признанием в качестве главенствующих. Наряду с послевоенной Югославией примером служит Эфиопия, которая после революционных событий конца XX в. отказалась от деления на четырнадцать провинций и создала девять штатов, определенных с максимально возможным учетом этнического принципа, наряду с двумя городами.

Реформы АТД обычно происходят и в случае появления новых государств. Обретение независимости является мощным стимулом к созданию новой, собственной системы АТД, отражающей новые реалии. Например, бывшие республики

СССР и Югославии отказывались от очень дробного деления на районы (общины в Югославии) и создавали более крупную сетку АТД. Так поступила Хорватия уже в 1992 г. В постсоветском пространстве новую, укрупненную сетку создавали Литва, Грузия, Армения, а также Молдавия (позднее от нее отказавшаяся). Напротив, Чехия и Словакия перешли к более дробной политико-административной карте. Изменения сетки АТД проводили в постсоветский период Казахстан, Киргизия, Туркмения.

Изменение сетки АТД произошло и в Боснии и Герцеговине, но там на него повлияли результаты межнациональной войны. В результате бывшая югославская республика поделилась на два субъекта созданной в рамках миротворческого процесса федерации, один из которых — мусульмано-хорватская Федерация Боснии и Герцеговины в свою очередь делится на укрупненные (в сравнении с прежними общинами) кантоны. Пример Боснии и Герцеговины интересно сопоставить с пакистанским опытом. На первом этапе Пакистан как федерация состоял из двух субъектов — Западного и Восточного Пакистана. Но после распада этой федерации и превращения Восточного Пакистана в независимый Бангладеш, Западный Пакистан (или теперь уже просто Пакистан) вернулся к прежнему делению на четыре провинции.

Важным примером переустройства АТД в результате создания и ликвидации новых государств также является Германия на ее восточных землях. Раздел страны на ГДР и ФРГ после Второй мировой войны сопровождался созданием новой политико-административной карты ГДР. Новое государство использовало более мелкую сетку АТД, отказавшись от земельного деления и введя деление на 15 округов, созданных по демографическому признаку. Однако в период объединения Германии на территории бывшей ГДР произошло возвращение к старой, более крупной сетке, лучше соответствующей историческим и демографическим реалиям "большой" Германии.

1. Создание новых единиц АТД.

Создание отдельных новых единиц АТД является распространенным процессом. Смысл его заключается в поиске государством новых форм компромисса между конкурирующими принципами компактности и конгруэнтности своих АТЕ.

Реорганизация системы АТД означает изменение числа регионов. Она может проходить по следующим сценариям:

- *сецессия*, т.е. выход одного или нескольких регионов из состава государства;
- *инкорпорация*, т.е. присоединение регионов, не входивших в состав государства;
- *внутренняя реорганизация* системы АТД без изменения внешних границ национальной территориально-политической системы, которая может выражаться как в *увеличении*, так и в *уменьшении* числа АТЕ.

Сецессия в современном мире является малораспространенным явлением. Государства всеми силами стремятся сохранить свою территориальную целостность, а мировое сообщество более или менее следует принципу нерушимости границ. В фе-

деративных государствах с их более гибкими принципами территориально-государственного строительства тоже обычно закреплен принцип нерушимости союза и сохранения территориальной целостности.

В истории крупным примером изменения АТД в результате территориальных потерь можно назвать Мексику XIX в., которая вынужденно отдала США около половины своей территории. Из недавних примеров интереса заслуживает Эфиопия: в 1990-х гг. ее бывшая провинция Эритрея стала международно-признанным независимым государством, а на остальной территории была радикально изменена система АТД, о чем речь шла выше.

Значительное увеличение числа регионов в процессе инкорпорации также больше относится к истории. Например, США с их 50 штатами складывались очень постепенно. На начальном этапе они представляли собой союз 13 штатов. Остальные штаты появились постепенно по мере увеличения национальной территории. Например, покупка французской Луизианы в 1803 г. привела к созданию большого числа новых штатов[22]. Флорида появилась в составе США после захвата ее территории в 1810—1921 гг. (договор был заключен в 1819 г.). Техас был присоединен в 1845 г. (ранее, в 1836 г., он был отторгнут от Мексики). Еще два штата — Вашингтон и Орегон появились после покупки у Великобритании территории прежнего Орегона (он поделился на два штата) в 1846 г. (с 1818 г. Орегон был совладением США и Великобритании). Значительное расширение территории и, следовательно, числа штатов произошло за счет прежней мексиканской территории — аннексии в 1848 г. и покупки в 1853 г. Наконец, в 1867 г. Россия продала США Аляску, а в 1893 г. в состав американской территории были инкорпорированы Гавайские острова (официально в 1898 г.).

Другим примером постепенного увеличения числа АТЕ в процессе инкорпорации новых земель служит соседняя Канада. Ее изначальный формат — это четыре провинции британского доминиона, созданного в 1867 г. (Квебек, Онтарио, Новая Шотландия и Нью-Брансуик). Далее на протяжении нескольких десятилетий эта территория увеличивалась, а за увеличением территории с некоторой задержкой следовало определение границ новых АТЕ. Наиболее крупным приращением стали земли Компании Гудзонова Залива, присоединенные к Канаде в 1870 г. В 1871 г. в состав Канады вошла Британская Колумбия, в 1873 г. остров Принс-Эдуард, а в 1880 г. полярные острова. После этого в пределах канадской территории происходило формирование новых АТЕ. Так, в 1898 г. на северо-западной окраине страны был создан Юкон. В 1903 г. окончательно определились границы Британской Колумбии, в 1905 г. — западных провинций Альберта и Саскачеван, в 1912 г. — провинций Манитоба и Онтарио. В 1920 г. возникли Северо-Западные территории. В 1927 г.

[22] Нынешний штат Луизиана занимает лишь малую часть этой территории.

часть территории Квебека была передана отдельному британскому доминиону — Ньюфаундленду, который вошел в состав Канады последним — в 1949 г.

В наше время инкорпорация новых регионов стала редким явлением в связи с завершением формирования политической карты мира. Одним из новейших примеров является включение в состав Китая бывшей британской колонии Сянган (Гонконг) и бывшей португальской колонии Аомэнь (Макао). Эти территории получили статус специальных административных районов Китая в соответствии с формулой "одна страна — две системы"[23]. Еще один недавний пример — вхождение в 1999 г. Зоны Панамского Канала, находившейся под американской юрисдикцией, в состав Панамы (процесс инкорпорации был начат в 1977 г.).

Гораздо чаще происходят изменения сетки АТД в результате внутренней реорганизации, которую можно поделить на три варианта:

- *объединение (укрупнение, слияние) регионов;*
- *деление существующего региона на части, разукрупнение регионов;*
- *создание новых регионов из частей двух и более регионов (объединение фрагментов).*

Укрупнение регионов обычно проводится для того, чтобы упростить системы АТД. Как правило, это делается для оптимизации управления. Причем укрупнение сетки АТД может быть и результатом децентрализации, если за автономию успешно борются более крупные части государства, нежели существующие АТЕ. Но второй случай является более редким.

Примером радикального укрупнения сетки АТД служит Хорватия, которая, получив независимость, уменьшила число АТЕ в пять раз и создала компактную и соответствующую "мировым стандартам" систему из 20 провинций (жупаний) и одного столичного региона. Эта система хорошо соответствует историко-географической структуре Хорватии. Как уже говорилось, укрупнение проводили Литва (10 округов), Грузия (9 краев и 9 городов, помимо республик в Абхазии и Аджарии) и Армения (11 марзов). Сокращение числа АТЕ провела и посткоммунистическая Польша: вместо 49 воеводств были созданы всего 16.

Более частные вопросы о слиянии отдельных регионов время от времени поднимаются в различных странах по следующим причинам:

- объединение "точечных" и площадных" АТЕ, представляющих собой единый узловой район. В этой связи интересен и закономерен поднятый в Германии вопрос об объединении Берлина и окружающей столицу земли Бранденбург (и вообще старые попытки ликвидации городов-земель за счет их объединения с другими землями — случаи Гамбурга и Бремена);

[23] Имеется в виду социалистическая система в Китае и капиталистическая — в специальных административных районах.

- объединение расположенных поблизости регионов со схожими этнокультурными характеристиками. Например, в Швейцарии шла речь об объединении двух ведущих франкофонных кантонов — Женевы и Во (с центром в Лозанне);
- очевидная ориентация более слабого и мелкого региона на соседа-лидера.

Разукрупнение системы АТД обычно является следствием развития территории. Появление новых центров, увеличение числа жителей и дальнейшая дифференциация системы расселения создают основания для создания новых регионов. Наряду с демографическими факторами, разукрупнению способствуют и факторы этнические, если этнической группе удается пролоббировать создание нового региона на территории ее компактного проживания. В целом тенденции к разукрупнению регионов являются более распространенными в мире, чем тенденции к укрупнению.

Пожалуй, наиболее ярким примером постепенного и весьма радикального разукрупнения сетки АТД служит Нигерия. Разукрупнение проводилось в основном под давлением этнических факторов и привело к созданию 36 штатов и одной столичной территории на месте первоначальных трех регионов. Еще в колониальный период Нигерия была поделена на три района — Северный, Восточный и Западный. В 1963 г. был дополнительно выделен Средне-Западный район. При этом АТД было слишком неравномерным: Северный район составлял 75% территории и 60% населения страны. Эти четыре района и были первыми субъектами федерации в Нигерии, когда она обрела независимость. В условиях политической нестабильности и военных переворотов в Нигерии[24] часто проводились реформы АТД, которые всегда являлись уступками местным элитам и вели к неуклонному росту числа АТЕ. В то же время рост числа АТЕ был выгоден центру, поскольку уничтожал крупные и этим опасные единицы. В результате реформы 1967 г. Нигерия была поделена на 12 штатов. В 1976 г. были созданы семь новых штатов, и конституция 1979 г. определила, что страна делится на 19 штатов и федеральную столицу. Однако процесс не остановился и на этом, приведя к созданию уже 36 штатов.

Дробление штатов под давлением этнических факторов было характерно и для Индии (см., например: [Семенова, 1981]). Так, принятый в 1956 г. закон о реорганизации штатов предусматривал создание 14 "лингвистических" штатов с одинаковым статусом, а также шести союзных территорий. Однако некоторые штаты оставались этнически неоднородными, что вело к политической напряженности и вооруженным конфликтам. Прежний штат Бомбей вскоре был разделен на две крупные части — Махараштру и Гуджарат, представляющие собой ареалы проживания двух этносов — маратхов и гуджаратцев. При этом остались проблемы в двух неоднородных штатах — Пенджабе и Ассаме. В 1960 г. Пенджаб был официально

[24] Крайним примером стала война, поводом для которой была попытка нефтедобывающего Восточного района отделиться и создать Республику Биафра.

признан билингвистическим штатом (пенджабцы и хиндустанцы), но и это не спасло его от распада: в 1966 г. было принято решение о создании на его месте двух штатов — Пенджаба и Харьяны и выделения их общей столицы — двуязычного города Чандигарх в качестве отдельной союзной территории. История Ассама на северо-востоке Индии привела к еще более радикальному разукрупнению штата в процессе отпочкования горных иноэтнических периферий. В 1960 г. из него выделился небольшой Нагаленд. В 1971 г. остальная территория Ассама лишилась еще целого ряда территорий, которые стали штатами Манипур, Мегхалая и Трипура и территориями Мизорам и Аруначал-Прадеш. Не избежали процессов разукрупнения и другие районы Индии, в результате чего на полиэтнических окраинах трех прежних штатов возникли новые штаты Чатисгарх (южная часть штата Мадхья-Прадеш), Джарханд (юг штата Бихар) и Уттаранчал (горная часть штата Уттар-Прадеш).

Давление этнического фактора заметно и при изменениях региональных границ в европейских странах. Территория Швейцарии и границы кантонов сложились довольно давно, однако и в Швейцарии возникла региональная инновация: в 1979 г. на основе франкоязычной территории на северо-западе страны был выделен новый кантон Юра. В Бельгии провинция Брабант была поделена на две новые провинции по этнолингвистическому признаку — Фламандский и Валлонский Брабант. Новым регионом Канады в 1999 г. стал Нунавут, созданный на основе части прежних Северо-Западных территорий для обеспечения территориальной автономии эскимосов.

В других странах разукрупнение сетки АТД происходит в результате того, что мы выше назвали развитием территории, т.е. в результате дифференциации системы расселения и появления новых значимых центров со своими сферами влияния. Например, в Бразилии во второй половине XX в. появились новые штаты в ранее почти не заселенных районах: от крайне вытянутого с севера на юг штата Гояс отделился штат Токантинс, а штат Мату-Гросу разделился на две части — Мату-Гросу и Мату-Гросу-ду-Сул. Рост дифференциации в системе АТД отмечается и в других латиноамериканских федерациях. Например, в Мексике в 1924 г. было 19 штатов, а сейчас стало 31 (другой причиной увеличения числа мексиканских штатов является повышение статуса прежних территории до уровня штатов). В Аргентине учредителями федерации выступили 14 провинций, а к настоящему времени их стало 23.

Увеличение числа регионов произошло и в Китае. Здесь активно развивающийся южный остров Хайнань стал отдельной провинцией, выйдя из состава провинции Гуандун. В крупной провинции Сычуань с ее двумя крупными и равновеликими центрами, традиционно конкурирующими друг с другом, один из этих центров — Чунцин недавно стал отдельной АТЕ первого порядка, а провинция Сычуань осталась со своим административным центром Чэнду и более простой внутренней структурой.

Также возможна ситуация, когда государство признает свою сетку АТД чрезмерно крупной. В ЮАР такое восприятие АТД совпало с революционными событиями, связанными с крахом апартеида. Ранее ЮАР делилась всего на четыре

провинции, история которых связана с колониальным прошлым. Новые власти поделили крупные провинции — Трансвааль и Капскую провинцию, в результате чего страна включает девять регионов. Похожие мотивы вызвали решения о создании более дробной административной сетки в Чехии и Словакии.

Особым случаем является появление новой провинции в Нидерландах. Она возникла в результате интенсивного освоения земель, ранее находившихся на дне моря. Осушение и заселение земель привело к созданию провинции Флеволанд.

2. Изменение статуса отдельных регионов.

Наряду с изменением числа регионов в государстве может меняться статус уже существующих регионов. Наиболее распространенные ситуации связаны с:

- *повышением статуса отдельных регионов в составе федерации;*
- *достижением регионом автономии;*
- *лишением региона автономии.*

Повышение статуса регионов является процессом, характерным для Индии с ее изначально сложной системой АТД. Индийские территории после обретения независимости делились на три категории — А, В и С. Категорию А составляли девять крупных штатов, которые ранее являлись губернаторскими провинциями, т.е. входили в систему колониального управления, созданную англичанами. Штаты категории В были созданы на основе княжеств и союзов княжеств, т.е. остатков феодальной территориально-политической подсистемы. Они получили примерно те же права, что категория А, но с надзором президента Индии на протяжении 10 лет. Категорию С составили комиссарские провинции, не имеющие самоуправления (на их основе возникли союзные территории).

В дальнейшем происходило постепенное выравнивание статуса индийских территорий с повышением статуса территорий категории В и С. Наиболее крупные союзные территории постепенно обрели статус штатов. Например, расположенный в Гималаях Химачал-Прадеш в 1970 г. получил часть территории прежнего "большого" Пенджаба и превратился в штат. Созданные в результате раздела Ассама союзные территории Мизорам и Аруначал-Прадеш также впоследствии стали штатами. Основная часть прежней союзной территории Гоа, Даман и Диу превратилась в штат Гоа, тогда как мелкие анклавы Даман и Диу остались в положении союзной территории.

Если в Индии союзные территории сохранились в системе АТД, то в таких странах, как Мексика, Аргентина и США, они все уже повысили свой статус. Полное выравнивание статуса регионов произошло в Мексике. Исторически некоторые регионы Мексики также являлись не штатами, а территориями. В 1974 г. две территории (Кинтана-Роо на Юкатане и Южная Нижняя Калифорния) получили статус штатов (еще ранее статус штата получил Наярит). Интересно, что Мексика даже предусмотрела в своей конституции параметры, которые позволяют территории стать штатом. Для этого ее население должно превысить 80 тыс. человек, и она должна иметь все "необходимые ресурсы" (последнее, конечно, допускает субъек-

тивные трактовки). Национальная территория Огненная Земля в Аргентине также недавно стала полноценной провинцией.

Через повышение статуса прошли и два самых "новых" американских штата — Аляска и Гавайи. Аляска в 1867—1884 гг. находилась в ведении министерства обороны, затем представляла собой округ во главе с губернатором, потом именовалась территорией, пока в 1958 г. не была преобразована в штат. Гавайи являлись территорией с 1900 г., а штатом стали на год позже Аляски — в 1959 г.

Автономизация региона является еще одним случаем изменения его статуса. Примеры приведены выше, когда речь шла о неоднородном АТД.

Снижение статуса — редкое явление, чреватое политическими потрясениями. Однако такие ситуации существуют. Примером служит провинция Ачех в Индонезии, которая некоторое время пользовалась автономией. Однако лишение Ачеха автономии только подогрело и без того развитые здесь сепаратистские и исламистские настроения. На сегодняшний день Ачех является одной из самых "горячих точек" в Индонезии.

Дополнительно следует указать на такой сценарий изменения статуса региона, как *реорганизация заморских территорий*. Обычно речь идет о расширении их автономии, возможно — о создании форм участия в общенациональной политике.

3. Изменение числа управленческих уровней.

В процессе реформы государство может пойти на создание новых управленческих уровней, дополняющих и усложняющих уже существующую систему АТД. Ликвидация управленческих уровней в мировой практике почти не встречается.

Одной из причин может стать слишком дробная политико-административная структура. Не трогая эту структуру, государство создает еще один уровень со своими властными структурами и полномочиями, который и становится первым субнациональным уровнем. Так поступила Франция, объединив свои многочисленные департаменты в регионы.

Другой причиной может быть пересмотр территориально-государственного устройства с определением более крупных административных единиц, пользующихся автономией. Бельгия, которая делится на провинции, при переходе к федеративной модели создала новый управленческий уровень в виде трех крупных регионов — Фламандии, Валлонии и Брюсселя. В Испании провинции объединились в автономные сообщества.

2.1.9

Принципы изменения административно-территориального деления

В большинстве государств любая реформа АТД является прерогативой центра и разновидностью административной реформы. При этом, конечно, должны учитываться мнения региональных элит и местного населения.

В некоторых федеративных государствах в процессах изменения АТД задействованы региональные власти и население. Эти ситуации заслуживают отдельного внимания.

Децентрализация может пробуждать интерес не только к расширению автономии существующих регионов, но и к созданию новых. Интерес центра состоит в том, чтобы обеспечить стабильность, а значит, принять по этому поводу обоснованное государственное решение, не влекущее за собой конфликты в системе и учитывающее мнение других регионов. Данный вопрос имеет наибольшее значение в федеративных государствах, где изменение административно-территориального деления практически невозможно без учета региональных интересов, поскольку в противном случае оно чревато конфликтом между центром и регионами.

Обычная формула реорганизации территории подразумевает *взаимное согласие центра и регионов*. В соответствии с этой формулой в большинстве федераций дозволяются изменения политической карты с созданием, укрупнением, выделением субъектов федерации, приемом в состав федерации новых территорий или повышением статуса существующих.

Ситуация, когда решающее слово в реорганизации федеративной системы АТД принадлежит исключительно центру, довольно редка. Она более характерна для Индии, где субординация уровней власти велика: здесь решение о реорганизации территории принимает парламент с помощью закона. Как правило, законодательство федеративных государств предполагает учет мнения заинтересованных территорий и даже всех территорий страны.

Можно выделить следующие идеально-типические модели учета региональных интересов в процессе изменения АТД.

- *Мнение региона определяется через позицию их легислатур*: эта технология используется в федерациях повсеместно. Например, в Аргентине создание новых провинций требует одобрения не только федерального, но и местных парламентов. Изменение границ штатов Малайзии нуждается в согласии Совета правителей, как органа центральной власти, и легислатуры заинтересованного штата.
- *Мнение региона определяется с помощью всенародного референдума*. Плебисцит при реорганизации территории обязательно требуется в Бразилии. В Германии разработана целая процедура, предполагающая участие населения. Создание новых земель здесь может проводиться с помощью референдума на территории, которая *меняет свой статус*, и на всех заинтересованных землях. Также предусмотрен институт народного опроса для территорий с населением более 1 млн. человек по требованию 10% избирателей: в случае выраженного стремления жителей этой территории сформировать землю в течение двух лет должен быть принят федеральный закон, определяющий дальнейшие действия. Голосование предусмотрено и в Австралии в случае изменения границ штата: решение должно быть подтверждено национальным и региональным парламентами и населением всего штата.

В самой "идеальной" ситуации при изменении АТД учитывается мнение народа, заинтересованных регионов и центральной власти. Именно так, например, ставится вопрос в швейцарской конституции.

Возможна ситуация, когда участие в реорганизации территории принимают все субъекты федерации, а не только заинтересованные. Федерация при таком подходе считает, что изменения в ее составе являются делом, значимым для всех ее участников. Данная процедура четко прописана в мексиканском законодательстве. Здесь для создания нового штата нужно, чтобы соответствующее решение было ратифицировано большинством региональных легислатур. Причем в случае, если легислатуры заинтересованных штатов, границы которых меняются, не ратифицировали решение, используется более высокая планка для всех штатов: тогда две трети всех регионов должны поддержать изменения, как бы компенсируя несогласие одного из заинтересованных регионов.

Итак, степень участия центра и регионов в реорганизации территории довольно сильно различается в федеративных государствах. В более централизованных федерациях (Индия) центр имеет решающий голос в этом процессе. Более либеральные варианты предполагают максимальный учет мнения всех заинтересованных сторон — референдумы или, как минимум, решения региональных легислатур. Причем принципы федерализма иногда воспринимаются так, что реорганизация территории невозможна без учета мнения всех, а не только заинтересованных регионов.

2.1.10

Государственная юрисдикция на море

В систему АТД, о которой речь шла выше, входят суша, а также водные объекты суши, т.е. реки и внутренние водоемы, которые тоже включаются в состав территории тех или иных регионов. Однако не следует забывать, что государственная юрисдикция (суверенитет) распространяется и на покрытые водой морские ареалы, которые остаются за рамками формальных регионов, административно-территориальных единиц. Для полноты картины эти территории также должны учитываться при рассмотрении государства как территориально-политической системы: они представляют совершенно особую и важную периферию этой системы.

Морская территория (акватория), относящаяся к юрисдикции того или иного государства, имеет свои особенности. Очевидно, на ней отсутствует постоянное население. В этом одна из причин, по которой морская акватория обычно находится под прямой юрисдикцией государства и не входит в состав того или иного формального региона (либо может рассматриваться как особый формальный регион). Таким образом, здесь действует только общенациональная власть в отсутствие власти региональной и муниципальной. Общенациональная власть, в частности, при-

нимает нормативные акты, регулирующие статус морской акватории, контроль за ней, использование ее ресурсов. Акватория является важным ресурсом: здесь проходят судоходные пути, находятся ценные экономические ресурсы.

Особенность морской акватории состоит в том, что государство, как правило, выдвигает претензии на ее часть и считает эту часть своей. Для регулирования такой практики существуют международные конвенции, которые вводят ограничения на величину акватории, которая может находиться под юрисдикцией того или иного государства.

В соответствии с международной практикой морская акватория делится на несколько частей.

1. Акватория с полной государственной юрисдикцией.

- *Внутренние воды.* К ним относятся практически замкнутые морские бассейны, отделенные от открытого моря узкими проливами.
- *Территориальные воды, или территориальное море* (territorial sea). Это — часть акватории, прилегающая к побережью, на которую распространяется юрисдикция данного государства, и где государство имеет исключительные права на природные ресурсы моря и морского дна. Ширина этой зоны обычно составляет от 3 до 12 миль, по международной конвенции территориальные воды ограничены 12-мильной зоной (принятие трехмильного рубежа за морскую границу государства в XVII—XVIII вв. объяснялось пределами дальнобойности пушек).

На практике многие государства в одностороннем порядке пытались расширить территориальные воды, чтобы иметь гарантированные экономические преимущества и контролировать обширные морские пространства. Например, Конго и Мавритания расширили свои территориальные воды до 30 миль, Камерун, Танзания и Мадагаскар — до 50 миль. Некоторые страны проводят свои морские границы на расстоянии 100 и 130 миль. Самые обширные территориальные воды стремятся контролировать некоторые латиноамериканские и африканские государства, которые провели свои морские границы на расстоянии 200 миль от побережья. Так поступили Чили, Перу и Эквадор в 1950-е гг., их примеру следовали Бразилия, Аргентина, Уругвай, Панама, Сальвадор, Сьерра-Леоне и Сомали.

2. Акватория с частичной государственной юрисдикцией.

- *Прилежащая зона* (contiguous zone). Это — собственно морская граница государства, являющаяся не линией, а полосой шириной 12 миль. В этой зоне государство осуществляет пограничный контроль.
- *Исключительная экономическая зона.* Здесь суда (равно как и авиация) всех стран имеют право свободного прохода, но только одна, близлежащая страна имеет исключительные права на эксплуатацию местных ресурсов. Обычно граница экономической зоны проходит на расстоянии 200 миль от побережья.
- *Континентальный шельф за пределами исключительной экономической зоны.* Здесь государство имеет право претендовать только на разработку минеральных ресурсов на дне (добыча биологических ресурсов моря полностью свободна).

Следует помнить, что если побережья двух государств находятся на достаточно близком расстоянии друг от друга, то акватория делится морской границей — в соответствии с международно признанными нормами и двусторонними соглашениями.

3. Акватория вне государственной юрисдикции.

Вся оставшаяся часть Мирового океана именуется *открытым морем*, и ни одна из стран не имеет здесь никаких особых прав.

2.2

Политико-административные границы и пограничные споры

2.2.1

Основные понятия

Политико-административные границы являются частным случаем географических границ. Поэтому основы теории политико-административных границ следует искать в географии. Одним из самых развитых направлений политической географии является исследование границ, которое также называется ***лимологией*** (от латинского "limes" — граница).

По определению Б. Родомана, "граница есть нечто, расположенное между двумя предметами и разделяющее их, или нечто, лежащее непосредственно вокруг одного предмета или отделяющее его от всего остального, но само это «нечто» обычно пренебрежимо мало по сравнению с разделяемыми явлениями, предметами, сущностями" [Географические границы, 1982, с. 20].

Граница является результатом нашего дискретного представления о реальности. Человеку свойственно мысленно разграничивать предметы, тем самым дискретизируя пространство. *Континуальность и дискретность пространства дополняют друг друга, являются его взаимосвязанными атрибутами.* По словам крупного методолога отечественной географии В. Каганского, "поскольку преобладание одного из этих свойств вряд ли имеет место в реальном мире, но необходимо избрать одну из точек зрения, то удобно считать, что континуальность и дискретность — установки, реализующиеся при исследовании. Континуальность предполагает плавные переходы, незначительные градиенты, отсутствие или размытость скачков, дискретность — подход к территории как состоящей из резко оконтуренных тел, систем, феноменов, разделенных значимыми, объективными и эмпирически обнаруживаемыми рубежами" [Там же, с. 9—10].

Граница появляется в процессе дискретизации пространства. Ее важнейшим свойством является линейность (протяженность). Граница как пространственное

явление отличается незначительной площадью, и потому ее обычно изображают в виде линии.

Определяя границу как линейное пространственное явление, необходимо помнить, что в англоязычной литературе границу обозначают два понятия — "boundary" и "frontier". Для удобства в русском языке целесообразно первое понятие использовать как синоним границы в узком смысле этого слова, а второе применять в виде прямой кальки с английского — "***фронтир***".

В этой связи Дж. Прескотт дает следующее определение: "политические фронтиры и границы разделяют ареалы, различающиеся с точки зрения политического контроля или суверенитета. Фронтиры — это зоны различной ширины, которые были обычным явлением политических ландшафтов столетия назад. К началу XX в. большинство имеющихся фронтиров исчезло, на смену им пришли границы, которые представляют собой линии" [Prescott, 1987, p. 1]. Дж. Прескотт предостерегает от использования этих двух понятий в качестве синонимов. Фронтир представляет собой зону, т.е. обладает площадью.

Есть распространенный способ использования термина "фронтир", когда он обозначает раздел между заселенной и незаселенной территориями. При таком подходе фронтир — это "плавающая" внешняя граница территории, на которой проводит свою экспансию то или иное государство. Классическим считается американский фронтир, который постоянно сдвигался к Западу в XIX в.

Наконец, фронтиром можно называть ярко выраженную внешнюю границу крупного политико-географического образования глобального масштаба, например империи. Римский "limes" в сущности представлял собой фронтир, за которым проживали варвары.

В дальнейшем мы будем говорить об "обычных" границах.

Политическая граница по определению разграничивает в пространстве политические явления. Так же, как и регионы (районы), которые она оконтуривает, политическая граница может иметь официальный правовой статус, т.е. быть *формальной границей*. В процессе районирования исследователь выявляет и границы, являющиеся исследовательскими артефактами, например, границы между ареалами того или иного электорального поведения. В таком случае речь идет о *неформальных границах*.

Политико-административная граница является примером формальной политической границы. Она проводится политическими субъектами в целях более удобного управления территорией. При проведении такой границы ставится задача создать эффективное для целей управления деление территории государства на части — административные единицы. Современные политико-административные границы внутри государства имеют четко выраженный линейный характер и не являются фронтирами.

2.2.2

Особенности политической лимологии

Специальная методология изучения внутригосударственных политико-административных границ отсутствует, и вряд ли в ней есть необходимость. В политической регионалистике используется вариант общей методологии изучения политических границ, приспособленный к специфике субнациональных границ.

Сделав такую оговорку, следует указать на определенную географами множественность функций, которые выполняют границы. В отечественной литературе принято рассматривать три основные функции границ — *барьерную*, *контактную* и *фильтрующую* [Географические границы, 1982].

- Барьерная функция отделяет одну территорию от другой с помощью границы.
- Контактная функция служит сближению двух регионов, через границу регионы поддерживают связи.
- С помощью фильтрующей функции регион производит отбор товаров, людей, культурных ценностей и пр., регулируя их потоки на свою территорию и во внешний мир.

Различные границы могут быть в большей или меньшей степени ориентированы на те или иные функции.

В случае субнациональных границ говорить об этих функциях нужно с большими оговорками, поскольку все субнациональные границы по определению являются прозрачными и проницаемыми, раз речь идет о едином государстве. Поэтому их барьерные и фильтрующие функции резко ослаблены по сравнению с функциями внешних границ.

Однако надо помнить, что государство может специально ограничивать посещение территории некоторых своих регионов в интересах безопасности. Барьерные и фильтрующие функции появляются у регионов, где отмечается этнополитическая нестабильность, в связи с чем вводится особый режим допуска на эту территорию. Также эти функции могут проявляться на границах регионов, имеющих особый экономический статус (например, свободные экономические зоны) или особое стратегическое значение для данного государства (например, пограничные территории). Ограничения могут вводиться на допуск в отдельные нестабильные или стратегически важные регионы иностранных граждан.

В любом случае межрегиональная граница все-таки представляет собой определенный ("пониженный") управленческий барьер, поскольку означает смену юрисдикции субнационального уровня.

С оговорками следует рассматривать и классификацию межрегиональных границ по их режиму (для межгосударственных границ это — отчуждающая, полу-

проницаемая, соединяющая, интеграционная границы). Хотя полностью отрицать эту классификацию опять-таки не стоит. Как сказано выше, возможны ограничения на доступ иностранных граждан в те или иные регионы, и для них граница может стать отчуждающей.

Особым признаком границы является ее *освоенность*. Есть "глухие" межрегиональные границы, поблизости которых практически нет следов человеческой деятельности. И есть границы, которые режут густонаселенную территорию. Немаловажно и другое: рассекает ли граница сложившиеся социально-экономические комплексы, или трансграничные связи исторически слабы (а значит, ослаблена и контактная функция). Анализировать можно густоту транспортной сети, пересекающей границу, число автомобильных и железных дорог разного ранга, проходящих через границу. В некоторых случаях граница разделяет "сросшиеся" населенные пункты: наличие трансграничных агломераций также является индикатором освоенности границы. Возможно исследование освоенности границы через анализ трансграничных грузо- и пассажиропотоков.

Отличительная особенность субнациональных границ заключается в том, что на этом уровне редко встречаются морские границы, тогда как в исследованиях межгосударственных границ они являются особым и весьма сложным объектом. Вообще изучение межрегиональных границ много проще, поскольку в нем не затрагиваются вопросы международного права, на субнациональном уровне почти исключены вооруженные конфликты по поводу границ, да и переговорные процессы не особенно развиты. Особые ситуации возникают в случае совпадения региональной и внешней границы, но они уже не рассматриваются в рамках политической регионалистики.

2.2.3

Процесс создания границы

Политико-административная граница создается в результате трех последовательных операций:

- *размещение* (allocation);
- *делимитация*;
- *демаркация*.

Эти операции практически идентичны для межгосударственных и межрегиональных границ, по крайней мере в теории. На практике межрегиональным границам уделяется не столь пристальное внимание, и данные процедуры могут быть выполнены не так уж и тщательно.

Основные определения можно взять у Дж. Прескотта: "Размещение означает изначальный политический раздел территории между двумя государствами. Делимитация означает выбор места проведения границы и ее определение. Демаркация

представляет собой создание границы в ландшафте. Пограничная территория[25] представляет собой переходную зону, в рамках которой пролегает граница" [Prescott, 1987, p. 13—14]. Другими словами, делимитация представляет собой подробное описание границы в официальных документах, а демаркация — проведение этой линии на местности.

Также говорят о четвертой стадии — управлении границей.

В связи с прозрачностью субнациональных границ государства и регионы не считают необходимым проводить их демаркацию, как это делают в международных договорах. В то же время власти и экономические субъекты обладают всей необходимой информацией о точном месте прохождения границы, поскольку с этим связаны их юрисдикция и система землепользования. Поэтому и точность делимитации межрегиональной границы должна быть высокой.

Для анализа межрегиональных границ полезно знать классификацию границ по времени и особенностям ее проведения.

- Антецедентная граница проводится перед развитием территории. Если граница проводится по необитаемой территории, то ее также называют пионерной.
- Субсеквентная, или секущая, граница является противоположным и наиболее распространенным типом. Она проводится после формирования культурного ландшафта.
- Реликтовая граница уже не существует в своем качестве, но может проявляться через те или иные различия в ландшафте.

Способ создания межрегиональных границ может различаться в разных странах.

В унитарных государствах эти границы определяет и меняет центр. При этом мнение территории может не учитываться или учитывается косвенно. Приоритет при принятии решения здесь целиком и полностью принадлежит центру, который просчитывает последствия, выясняет позиции местных элит и населения. Однако закон не предполагает публичные формы влияния региональных сообществ на процесс принятия решений.

В федеративных государствах, но не во всех, изменение границы может быть связано со специальными публичными процедурами, в которых участвуют региональные власти и, возможно, население. Здесь уже возникает переговорный процесс, в принятии решения так или иначе задействованы власти заинтересованных регионов (если законодательство предполагает получение их согласия) и их жители

[25] Пограничную территорию, или зону, в некоторых западных источниках также принято называть *лимитрофом*. Это понятие с некоторых пор используется и в отечественной литературе, но в основном на уровне геополитики и применительно к так называемым "буферным государствам", расположенным между основными игроками, "геополитическими платформами".

(через процедуру референдума). Возможна ситуация, когда инициатива об изменении границы исходит снизу и оформляется в политическое движение. Такое движение может лоббировать изменение границы, участвовать в организации референдума, если таковой предусмотрен законодательством и т.п.

2.2.4

Морфология границы

Как и в случае с сеткой АТД, в отношении межрегиональных границ можно говорить об их конгруэнтности. В данном случае *конгруэнтность границ означает их совпадение или несовпадение с границами этнокультурного и природного происхождения.* В случае совпадения с культурными или природными разделами границу называют *консеквентной.* Если нет, то граница называется "*наложенной*" (superimposed), или *секущей* (discordant).

В исследованиях морфологии политико-административных границ речь идет о трех взаимосвязанных направлениях:

- *свойствах границ,*
- *способах легитимации границ,*
- *типах границ.*

Все эти направления прямо связаны с соответствием границ этнокультурным и природным характеристикам, а также с их геометрическими свойствами.

С основными свойствами границ связаны типы их легитимации.

Природная легитимация является очень распространенной. Во многих концепциях государственного строительства природные границы считались "естественными", выход на которые был целью внешней экспансии [Taylor, 1989]. Одним из основных параметров, используемых при анализе границы, являются *природные свойства границ*, совокупность которых можно также обозначить как *природную контрастность.*

Государственные границы с точки зрения их природных свойств могут быть более или менее контрастными в зависимости от того, насколько граница выражена на местности, т.е.

- совпадает ли она с природным объектом типа реки, озера (в этом случае существуют разные способы раздела водной поверхности, как и в случае с большими реками) или водораздела;
- и насколько выражен этот объект (идет ли речь о крупнейшей реке или о маленьком ручье и т.п.).

Границы с меньшей природной контрастностью чаще являются предметом приграничных споров, поэтому оценка природной контрастности государственных границ имеет огромное прикладное значение [Border and Territorial Disputes, 1992].

Другой важный тип легитимации государственных границ — *этнокультурный.* Многие концепции государственного строительства, в особенности если принять во внимание огромную государствообразующую роль национализма, подразумевают выход на этнические границы или их удержание. Повторимся, что проведение на местности этнических границ является весьма затруднительным, а в идеале так и вовсе невозможным. Очевидно, что абсолютных этнических границ, разделяющих поле расселения одного этноса от поля расселения другого, в мире не существует: всегда находятся представители одного и того же этноса по обе стороны любой тщательно выверенной границы. В то же время представляется возможным максимально приблизить государственную границу к этнической, выделив территории с относительным численным преобладанием одного и другого этносов. В этой связи необходимо исследовать и такой параметр границы, как *этническая контрастность.* Определять этот параметр можно, например, сравнивая доли представителей того или иного этноса в населении по обе стороны границы.

При исследованиях границ важно также учитывать их *геометрическую конфигурацию.* Исследование геометрической конфигурации границ включает анализ их извилистости и наличия эксклавов. Можно говорить о геометрических свойствах границ как об их третьем параметре. При этом извилистые границы зачастую обладают меньшей легитимностью, и одна из сторон выступает за их спрямление. Граница, проведенная по прямой линии, иногда считается более правильной.

Известный исследователь С. Джонс в одной из своих работ выделял пять наиболее распространенных концепций границ. Три из них больше связаны с морфологией границы — природные, национальные и геометрические. Две оставшиеся концепции определяются способом принятия решения о проведении границы — договорные или силовые (power-political) [Jones, 1959].

В случае межрегиональных границ гораздо сложнее говорить о договорной или силовой концепции их проведения, чем в случае международных границ. Межрегиональные границы практически всегда можно условно признать силовыми, так как они проводятся центром и как бы навязываются региональным сообществам. В то же время не следует говорить о насильственном характере их проведения, так как обычно межрегиональные границы проводятся с учетом объективных факторов и не вызывают большого протеста. Договорными межрегиональные границы, наоборот, не являются, поскольку регионы не заключают между собой договоров по их поводу. Хотя исторически можно вспомнить ситуации, когда межрегиональные границы служили границами между государственными образованиями (например, в Средние века) и были предметом договоров.

Отталкиваясь от основных представлений о свойствах границ (природные, этнокультурные, геометрические), их типах (тип определяется доминирующим свойством) и способах легитимации (уровень легитимности связан с уровнем конгруэнтности границы в отношении тех или иных типов), можно предложить следующую классификацию межрегиональных границ.

1. Природные границы. На практике межрегиональные границы редко связаны с крупными природными объектами. Такая конгруэнтность характерна скорее для межгосударственных границ (и то не столь часто). В пределах государственной территории, как правило, нет такого числа крупных природных объектов, чтобы приспосабливать к ним сетку АТД. Тем не менее примеры существуют и заслуживают внимания.

• *Гидрографические границы* проводятся по таким природным объектам, как реки или озера. Отличие состоит в том, что в первом случае река выступает в роли границы, являясь линейным объектом. Следует заметить, что далеко не всегда река представляется удобной границей: в одних случаях она действительно отделяет обособленные территории, а в других играет роль оси, на которую по обе стороны нанизаны тесно контактирующие друг с другом поселения (да и один город может находиться по обе стороны реки). Поэтому считать ее удобным типом межрегиональной границы не следует. Озеро, в отличие от реки, является площадным объектом, поэтому озерная граница его пересекает, делит на две и более части.

Речные границы нередко встречаются в европейских странах. Например, во Франции Рона почти на всем протяжении отделяет одни департаменты от других (исключением служит район наиболее крупного города на этой реке — Лиона, который находится на обоих берегах Роны). Крупнейшая итальянская река По является частью северной границы Эмилии-Романьи. В Германии Рейн является "естественной" границей земли Рейнланд-Пфальц (столицы земель Рейнланд-Пфальц и Гессен — Майнц и Висбаден даже находятся почти напротив друг друга). В Нидерландах граница провинции Северный Брабант проходит по реке Маас.

Однако речные границы более характерны для других континентов, где в процессе колонизации природные факторы сыграли основную роль в формировании систем АТД, так как природные объекты были наиболее удобными "вехами" в пространстве. Например, в США река Миссисипи отделяет одноименный штат от штатов Луизиана и Арканзас, а выше по течению — Иллинойс от Миссури. По реке Огайо проходит северная граница штата Кентукки, а река Колумбия отделяет штаты Вашингтон и Орегон. Еще в одной стране "нового освоения" — Канаде река Оттава стала границей двух крупнейших провинций — Онтарио и Квебек. В Австралии река Муррей обозначила границу Виктории и Нового Южного Уэльса. Множество речных межрегиональных границ отмечается в Бразилии. Например, самая крупная река Парана отделяет штаты Парана (то же название!) и Сан-Паулу от штатов Мату-Гросу-ду-Сул и Минас-Жерайс.

Озерные границы чаще всего встречаются в северных странах с развитыми озерными системами. Например, крупнейшее шведское озеро Венерн разделено между ленами Вермланд и Вестра-Геталанд. Второе по величине шведское озеро Веттери разделено между четырьмя ленами.

• *Орографические границы* проводятся по водоразделам. Обычно внутри государства мощных водоразделов, крупных горных систем немного или вообще нет.

Хотя это не означает полное отсутствие орографических границ: при проведении межрегиональных границ могут использоваться мелкие водоразделы местного уровня. Более часто орографические границы встречаются в Испании, стране, для которой характерно наличие на ее территории множества горных хребтов. Один из ярких примеров — Кантабрийские горы, которые отделяют Астурию и Кастилию-Леон.

2. Геометрические границы представляют собой прямые линии. Обычно они же являются антецедентными, и в некоторых случаях прилегающие территории так и остаются малозаселенными.

Одним из самых ярких примеров являются США, где основная часть границ между штатами проведена по прямым линиям, и границы носят ярко выраженный антецедентный характер. Даже на староосвоенном Атлантическом побережье можно встретить множество примеров протяженных геометрических границ: граница штата Делавэр, граница Вирджинии и Северной Каролины. Границы — прямые линии характерны для Канады, Австралии, Аргентины и других подобных государств.

3. Этнокультурные границы (или национальные границы, если следовать классификации С. Джонса[26]) проводятся по линиям, разделяющим ареалы компактного проживания различных этносов. В чистом виде они встречаются редко. Даже в Индии и Эфиопии, где этнокультурные границы являются наиболее распространенным типом, их подробное изучение позволяет выявить невысокий уровень конгруэнтности.

4. Исторические границы определяются там, где они существуют без изменений на протяжении многих поколений. Такие границы превратились в традицию и не нуждаются в иных обоснованиях. Этот тип границ распространен прежде всего в европейских странах с устойчивыми региональными структурами субнационального уровня. На протяжении веков некоторые межрегиональные границы сохраняются в Швейцарии, Австрии, Германии, Нидерландах, Бельгии и др.

5. Демографические границы соответствуют сложившимся системам расселения и транспортной инфраструктуры (их иногда называют экономическими, но это — некорректный термин). Выделение таких границ является условностью, поскольку точно определить границу между сферами влияния двух центров нельзя. Поэтому можно говорить лишь о приблизительном соответствии межрегиональных границ сложившимся узловым районам и системам "центр — периферия". Также надо учитывать, что изменение границы может привести и к изменению узлового района, который будет "подстраиваться" под новые границы по мере переориентации вновь присоединенных территорий на новый административный центр.

Проведение границы любого из пяти указанных выше типов не решает общую проблему конгруэнтности. Следование одному из принципов всегда означает

[26] На наш взгляд, понятие "этнокультурные границы" шире, чем понятие "национальные границы". Понятие "этнокультурные границы" позволяет рассматривать границы, учитывающие конфессиональные и субэтнические различия.

отсутствие другого принципа, что может привести к пограничным спорам, дать основания для предложений о пересмотре границ. Идеальные межрегиональные границы просто невозможны, а потому существует огромное количество потенциальных споров. Можно сделать вывод, что любая межрегиональная граница имеет конвенциональный характер или, другими словами, условна.

Так, в одних странах преобладают природные и геометрические границы (США, Канада, Австралия). При этом некоторые административные границы в США рассекают городские агломерации, т.е. совершенно не соответствуют системам расселения. Канзас-Сити поделен примерно пополам границей штатов Канзас и Миссури. Абсолютизация этнокультурных принципов может привести к появлению очень причудливых границ, геометрически неправильных регионов с эксцентриситетом и эксклавами. Это видно по нынешней карте Эфиопии, особенно на примере штата Оромия, а также по карте Боснии и Герцеговины (крайне сложная геометрическая форма Республики Сербской).

Учитывая столь сложную ситуацию, государство обычно следует принципу конвенциональности, не пытаясь менять свои внутренние границы по любому поводу. При наличии огромного количества теоретически возможных претензий власти соглашаются на закрепление системы сложившихся границ и идут на их пересмотр лишь в редких случаях, когда бездействие может вызвать массовые протесты.

2.2.5

Пограничный спор как отражение конфликта в системе административно-территориального деления

Пограничные споры являются возможным явлением в системе АТД, которая, как было показано выше, редко отличается высокой конгруэнтностью и носит конвенциональный характер. В политической регионалистике возможно ограниченное применение теории пограничных споров с учетом того, что количество потенциальных споров огромно, а число актуальных споров между регионами, наоборот, минимально. Такая ситуация объясняется тем, что прерогатива в определении межрегиональных границ, как правило, остается за центром, а политические движения на местах, выступающие за пересмотр границ, имеют слабые перспективы. Обычно межрегиональные пограничные споры носят латентный характер и связаны с бытовым недовольством теми или иными ситуациями низкой конгруэнтности.

Политическая артикуляция межрегионального пограничного спора чаще всего происходит в случае подъема местного национального движения, выступающего за автономию или сецессию, или в случае явной принадлежности участка территории к сфере влияния другого региона. Такие процессы более характерны для федераций (где регион имеет более высокий статус в национальной территориально-политической системе) или нестабильных многонациональных государств.

В этой связи следует иметь представление об основных типах пограничных споров, которые делятся на четыре группы:

- *территориальные;*
- *позиционные;*
- *функциональные;*
- *ресурсные.*

"Первый тип спора может быть описан как территориальный пограничный спор, который возникает в зависимости от определенных качеств прилегающей приграничной территории, которые делают ее привлекательной для страны, инициирующей спор.

Второй тип пограничного спора относится к актуальному размещению границы и обычно включает спор по поводу интерпретации терминов, используемых при определении границы на стадиях размещения, делимитации или демаркации. Этот тип может быть назван позиционным пограничным спором. Как территориальные, так и позиционные споры могут быть решены в пользу государства, выдвигающего претензии, только с изменением положения границы; два оставшихся типа могут быть разрешены без изменений в размещении границы.

Третий тип возникает в связи с функциями государства в отношении границы, и они могут быть описаны как функциональные пограничные споры. Такие споры могут возникать, поскольку государства усердно применяют определенные правила или небрежно относятся к существующим правилам.

Последний тип споров относится к использованию каких-либо трансграничных ресурсов, таких, как река или угольное месторождение. Споры такого типа обычно имеют целью создание какой-либо организации, которая будет управлять использованием определенного ресурса, и они могут быть названы спорами по поводу использования ресурсов" [Prescott, 1987, p. 98].

На субнациональном уровне функциональные споры практически не распространены, поскольку регионы не определяют режим границы, а сам этот режим является очень условным. Остальные типы пограничных споров теоретически возможны, но на практике встречаются редко.

Отталкиваясь от другой классификации [Burghardt, 1973], можно предложить деление территориальных споров на две большие группы — *топографические* и *историко-культурные.*

Топографические территориальные споры аргументированы географическим положением некоторой территории. Одна из сторон полагает, что территория географически тяготеет к ней, а не к тому региону, который ею владеет. Конечно, в природе нет силы географического тяготения, однако в ряде случаев территориальные споры этого типа выглядят обоснованными. В регионах может возникать эксцентриситет, сильное несоответствие границ региона системе расселения и отношениям "центр — периферия". В результате определенное локальное сообщество

может находиться гораздо ближе к столице соседнего региона, нежели своего собственного. Поэтому основания для топографического территориального спора есть.

Историко-культурные территориальные споры мотивированы ссылками на прошлую историческую принадлежность некоторой территории или ее этнокультурную близость к другому региону (обычно в случае явного несоответствия межрегиональных границ этническим).

В заключение отметим, что субнациональный уровень политической идентичности недостаточен для того, чтобы вызывать острые споры и нарушать правило конвенциональности, на котором обычно настаивает центр. Поэтому основная борьба на субнациональном уровне ведется за создание новых единиц или изменение их статуса.

2.3

Территориально-политическая децентрализация

2.3.1

Основные понятия

Регионализация в государстве может рассматриваться как процесс и как результат этого процесса. В рамках своей региональной политики государство может предпринимать целенаправленные действия, которые ведут к правовому оформлению региональной структуры. Региональная структура начинает играть системообразующую роль в государственной политике, а государство признает и даже усиливает значение региональных факторов. В таких случаях говорят о политике децентрализации.

Децентрализация представляет собой сознательно выбранное направление в региональной политике государства. В процессе децентрализации идет развитие самоуправления в регионах и на местах, процесс принятия политических решений частично смещается в сторону регионов. Центр разгружает себя от части полномочий, передавая их на места и способствуя развитию самоуправления.

Важной составляющей децентрализации является деволюция — передача полномочий от центра к регионам и структурам самоуправления на местах.

Особым процессом является **федерализация — развитие федеративных отношений в государстве, переход от унитарной к федеративной модели.**

Федерализацию и децентрализацию необходимо отличать друг от друга. Эти два процесса могут совпадать в том случае, если происходит реорганизация унитарного, централизованного государства на федеративных началах. Однако возможна и противоположная ситуация, когда автономные политии объединяются в федерацию. В таком случае федерация немного парадоксальным образом появляется в резуль-

тате процессов централизации, создания нового государствообразующего центра. В последнем случае можно говорить о своеобразном процессе "*федеративной централизации*".

Для описания процессов децентрализации и федерализации следует определить понятие "***асимметрия***". Речь идет об асимметрии территориально-государственного строительства (карта 1). **Асимметрия предполагает наличие статусных и иных политических различий между регионами в государстве, когда можно говорить о существенных межрегиональных различиях**[27].

Подчеркнем, что *территориально-политическую асимметрию не следует путать с неоднородностью (гетерогенностью) региональной структуры.* Различия между регионами существуют всегда, они обусловлены этнокультурными, социально-экономическими и природно-географическими факторами. Территориально-политическая асимметрия относится к политическому неравенству регионов, различиям, связанным с их статусом и объемом полномочий. Она возникает в результате неравномерности в процессах децентрализации (или "федеративной централизации"), когда одни регионы получают более высокий политический статус, а другие — более низкий. Выше на примере административно-территориального деления можно было увидеть статусные различия между регионами в некоторых федерациях (когда одни регионы не имеют статуса субъектов федерации, или, наоборот, в государстве есть автономные регионы, наличие которых позволяет говорить о нем как о федерации).

Описывая формирование территориально-политической асимметрии полезно использовать понятие "*форалистическое устройство*". Это понятие происходит от испанского "fuero", которое означает старинные законы, которые в средневековой Испании давали определенные привилегии городам и регионам. Речь, таким образом, идет об адресных формах региональной политики, когда определенная территория получает свои полномочия с помощью специального нормативного акта. Результатом такой политики становится асимметрия. В современной Испании этот термин стали использовать в связи с переходом к системе автономных сообществ в процессе радикальной децентрализации (см., например: [Данилевич, 1995]). При этом были предусмотрены индивидуальные договоренности с центром по устройству и объему власти, которыми пользовались Страна Басков и Каталония — регионы с политически наиболее активными местными сообществами. Поскольку законы позволяли и другим автономным сообществам претендовать на особые права и полномочия, этим правом воспользовались Андалусия и Галисия.

[27] См., например: [Асимметричность федерации, 1997; Бусыгина, 1998; Тадевосян, 1997] и др.

2.3.2

Децентрализация в унитарных государствах

В современных государствах процессы децентрализации являются распространенным явлением. Их развитие означает отход от модели сугубо унитарного государства, в котором принятие политических решений является исключительной прерогативой центра, а регионы выступают в качестве простых объектов управления. Такое государство нередко признается неэффективным, поскольку не учитывает региональные интересы, что в свою очередь может вести к упадку и росту недовольства в регионах. *Сосредоточение всех возможных функций в центре ведет к чрезмерной бюрократизации, созданию громоздкого и неэффективного аппарата, не способного оперативно и адекватно решать проблемы территорий.*

В этой связи государство может сделать принципиальный выбор в пользу децентрализации, глубина которой и наличие элементов асимметрии являются очень разными. Наибольший интерес представляют тенденции децентрализации в европейских унитарных государствах, которые, не заявляя о преобразовании в федерации, в то же время сознательно проводят деволюцию.

Такие тенденции достаточно рано стали развиваться в Италии, которая отличается высокой степенью региональной неоднородности, отражающей сложный исторический процесс формирования единого государства из множества территорий со своей историей и идентичностью. Основы децентрализации были заложены уже конституцией 1948 г., в частности определившей особый статус пяти областей. Новый этап децентрализации в Италии связан с 1967—1970 гг., когда прошли выборы советов в областях с обычным статусом. Наконец, в 2001 г. проводился референдум, целью которого было расширение полномочий областей.

Смена политического режима в Испании и Португалии и развитие демократических процессов сопровождались в 1970 гг. децентрализацией. Наиболее радикальные изменения произошли в Испании, где возникла система автономных сообществ, предусмотренная конституцией 1978 г. Если в Испании вся страна поделилась на автономные сообщества, то в Португалии в большей мере следовали сугубо форалистическим принципам, создав в 1976 г. два автономных заморских региона (в 1997—1998 гг. их автономия была расширена).

Традиционно унитарная Франция приняла в 1982 г. закон об административной децентрализации. Этот закон предусматривал деление страны на регионы, в которых действуют региональные советы — органы самоуправления с определенными полномочиями. Уровень регионов был создан над уровнем департаментов и стал, таким образом, новым первым управленческим уровнем. Аналогично в Испании автономные сообщества представляют собой объединения провинций. Возвращаясь к Франции, следует обратить внимание и на решения о предоставлении авто-

номии острову Корсика в Средиземном море (закон был принят в 2001 г.). По этому закону Корсике предоставляются ограниченные права в адаптации общенациональных законов в таких областях, как транспорт, культура и сельское хозяйство (но только после одобрения в Париже).

Процессы децентрализации развиваются и в Великобритании, где главную роль в этом процессе сыграли акты 1998 г. До этого периода особый статус имела Северная Ирландия, где одновременно сохранялась высокая степень политической нестабильности. Акты 1998 г. определили основы самоуправления в Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии.

В качестве важной тенденции следует определить создание ***асимметричных унитарных государств***. Их асимметрия возникает вследствие предоставления автономии отдельным, "особым" частям территории. Глубину этой тенденции можно определить, установив, какая часть населения и какая часть территории получают автономию. Например, в Португалии, Франции, а также Финляндии речь идет о небольших, географически обособленных периферия. В Италии и Великобритании это уже значительная часть государства.

Рассмотрим пример Италии, где прослеживается тенденция к самой глубокой регионализации и децентрализации. Итальянская конституция определяет пять областей, которые имеют особые формы и условия автономии согласно специальным статутам, установленным конституционными законами (Сицилия, Сардиния, Трентино-Альто-Адидже, Фриули-Венеция-Джулия и Валле-д'Аоста). В 1971 г., например, был принят статут Трентино-Альто-Адидже. Он предусматривает избрание местной легислатурой главы региона, который возглавляет его правительство. При этом выборные советы существуют во всех областях Италии, а не только в пяти областях с особым статусом (в 1970 г. прошли первые выборы в областные советы). Эти советы формируют джунты (исполнительный орган власти) с председателями из числа членов совета. В их компетенции находятся такие вопросы, как жилищное строительство, транспорт, образование, здравоохранение, социальное обеспечение. На референдум 7 октября 2001 г. в Италии были вынесены такие вопросы, как право регионов назначать судей, решать вопросы налогообложения, здравоохранения, образования и охраны окружающей среды. Этот референдум даже трактовался в некоторых источниках как переход Италии к федерализму. Однако, несмотря на формально положительный ответ избирателей (64,2%), явка на этот референдум составила всего лишь 34%. Пример Италии важен тем, что наряду с более глубокой автономизацией пяти областей здесь прослеживается тенденция к переустройству всего государства на принципах децентрализации.

Интересные примеры ***асимметричной децентрализации*** связаны и с другими странами. Один из важнейших примеров — Великобритания. Эта страна с историко-географической точки зрения может быть разделена на "ядро" — Англию и три крупных региона "кельтской периферии" — Шотландию (имевшую в прошлом свою

государственность), Уэльс и Северную Ирландию. Здесь в 1979 г. закончились неудачей референдумы о создании парламентов в отдельных регионах страны. Зато успешными были референдумы в 1997 г., что и позволило в 1998 г. принять специальные акты, определившие порядок самоуправления в Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии.

- Акт о Шотландии позволяет этой части Соединенного королевства иметь свой парламент и исполнительный орган во главе с первым министром (первый министр назначается королевой из числа членов шотландского парламента, причем парламент имеет право номинировать первого министра, первый министр назначает министров из числа депутатов).
- Акт об Уэльсе предполагает создание национальной ассамблеи с исполнительным комитетом во главе с первым секретарем ассамблеи.
- Северная Ирландия имела самоуправление с парламентом и правительством в 1922—1972 гг., но развитие политического кризиса и волнений на конфессиональной почве (католики против лояльных Лондону протестантов) привело к их роспуску и фактической ликвидации автономии (парламент временно воссоздавался в 1973, 1982 и 1988 гг.). Новый акт 1998 г. предполагал создание ассамблеи, введение поста первого министра и его заместителя (однако создать стабильно функционирующую структуру в Северной Ирландии вновь не удалось).

Великобритания — пример страны, где асимметричная децентрализация затрагивает значительную часть территории. Известно немало случаев, когда автономию получает только один регион, или она сводится к единичным случаям в сравнении с основной территорией страны. Это — ***модель региона с особым статусом***. Обычно он отличается от основной территории страны по этническим характеристикам или в силу географической обособленности.

Одним из важных примеров являются Аландские острова — островная территория в составе Финляндии, где большинство составляет шведское население. Еще в 1921 г. Лига наций подтвердила принадлежность этой спорной территории Финляндии. Сейчас статус Аландских островов регулируется законом о самоуправлении от 1993 г. На Аландских островах есть свой парламент (лагтинг), действуют свои партии. Законодательное право лагтинга распространяется на развитие экономики, коммунальное управление, образование и культуру, здравоохранение, внутренний транспорт, полицию, почту, радио и телевидение. При этом интересы Финляндии на островах представляет губернатор, а законы, принятые лагтингом, должны быть утверждены президентом страны (в случае выхода за рамки островной компетенции президент налагает на аландские законы вето).

В положении единичных регионов с особым статусом в Португалии находятся автономные заморские регионы — Азорские острова и Мадейра, которые расположены в Атлантическом океане на большом расстоянии от основной территории (но в то же время, в отличие от Аландских островов, не имеют этнической

специфики). Конституция Португалии 1976 г. имеет хорошо разработанные статьи о региональной автономии этих территорий и органах самоуправления. Полномочия автономных регионов включают здравоохранение, социальное обеспечение, транспорт, вопросы занятости, школьное образование, спорт, рыболовство, туризм, сельское, торговое и промышленное развитие, адаптацию налогового режима и др. В автономных регионах действуют ассамблеи и местные правительства. Интересы Португалии представляет министр республики, который назначает главу местного правительства.

В то же время не следует считать, что процессы асимметричной децентрализации являются однонаправленными и необратимыми. Существует ряд примеров того, как государство вводило и отменяло автономию для своих отдельных частей. Например, на Мальте, которая состоит из двух основных островов — большой собственно Мальты и небольшого Гозо, последний имел самоуправление. В 1961—1973 гг. на Гозо существовал Гражданский совет, который занимался вопросами публичных работ и общественного благосостояния. С 1987 г. решение проблем Гозо осуществляется иным способом — через общенациональное правительство, в котором есть специальное министерство Гозо.

Процесс создания этнических автономий оказался непростым на Филиппинах, хотя конституция страны предполагает создание автономных регионов — Мусульманского Минданао (часть южного острова Минданао) и Кордильеры (расположен на острове Лусон). Однако плебисциты 1989 г. закончились неудачно. На Минданао за вхождение в состав автономного региона голосовали только четыре провинции, причем предполагаемая столица региона в его состав вступать не захотела. В Кордильерах плебисцит имел положительный результат только в одной провинции, после чего в 1991 г. автономия была отменена. Однако, несмотря на противоречивый и неуверенный старт автономизации, в дальнейшем эти автономные регионы все-таки были созданы.

Отмена региональной автономии в некоторых конфликтных ситуациях может вызывать заметную напряженность. Например, в Индонезии на особый статус претендует провинция Ачех на севере Суматры. Эта провинция имеет развитую мусульманскую идентичность. В 1969 г. она получила особый статус. Однако уже через пять лет, в 1974 г., автономия была отменена, что привело к неудачной попытке провозглашения независимости Ачеха в 1977 г. В настоящее время Ачех является одной из "горячих точек" Индонезии.

2.3.3

Создание регионалистских государств

Следующим шагом в процессе децентрализации является реорганизация всей территории страны. Это — шаг на пути к федерализации государства. Однако на этом

этапе государства не используют федеративную самоидентификацию и не вводят в полной мере федеративную модель. Наиболее распространенным обозначением для таких случаев является "***регионалистское государство***". Это — переходная форма между унитарным и федеративным государством. В нем имеет место ***симметричная регионализация (децентрализация)*** — в отличие от асимметричной, описанной выше. Д. Элейзер говорит в таких случаях о конституциональной регионализации [Элейзер, 1995].

Ярким примером регионалистского государства является Испания. Конституция 1978 г., принятая после ликвидации унитаристского режима генерала Франко, обеспечила создание семнадцати автономных сообществ (областей), а также двух автономных городов. Конституция прямо запрещает создание федерации автономных сообществ, т.е. о федерализме де-юре в Испании говорить нельзя. Другими словами, невозможны горизонтальные договорные отношения между автономными сообществами (как известно, на основании таких отношений создавались некоторые "исторические" федерации). Но при этом уровень самоуправления в автономных сообществах велик. Кроме того, автономные сообщества представляют собой форму добровольного объединения провинций, т.е. элементы классического федерализма все-таки есть (решения об учреждении автономного сообщества подлежали утверждению национальным парламентом). В автономных сообществах действуют ассамблеи и правительственные советы (премьер избирается членами ассамблеи и назначается королем Испании). Заметим, что в Испании все-таки наблюдаются элементы асимметрии в связи с некоторыми статусными различиями между автономными сообществами. Поэтому Испанию нельзя считать "чистым" примером симметричной децентрализации. На больший объем полномочий здесь претендуют две самых политически активных области с особым этническим составом населения — Каталония и Страна Басков.

Еще одним примером служит ЮАР. Это государство формировалось, как и многие федерации, в процессе объединения колоний (Южно-Африканский Союз возник в 1910 г.). ЮАС был преобразован в республику, т.е. ЮАР, в 1961 г. Современная ЮАР, возникшая после краха апартеида, представляет собой регионалистское государство. Его региональная структура определяется полиэтническим составом населения и, отчасти, административными границами между бывшими колониями. Конституция 1996 г. предусматривает законодательную автономию девяти провинций (административная карта была изменена), наличие у них конституций, законодательных собраний и премьер-министров.

Идеи федерализации существуют в Шри Ланке с 1926 г., что связано с конфликтом двух этнических общин — доминирующих в ланкийской политике сингалов и меньшинства — тамилов (которые при этом являются одним из крупнейших этносов в соседней Индии). В настоящее время страна делится на восемь провинций и определяется в конституции 1978 г. как нерушимый союз регионов. С 1987 г.

действуют выборные провинциальные советы, провинциальные правительства с главными министрами, а также назначаемые президентом страны губернаторы. Провинции имеют право издавать свои законодательные акты. В стране идет разделение компетенции между уровнями власти. Однако ситуация остается нестабильной в связи с нерешенностью тамильской проблемы. Так, провинциальные советы, избранные на тамильском северо-востоке, действовали в 1988—1990 гг., а затем были распущены.

Еще одним примером регионалистского государства можно считать Папуа Новую Гвинею. Эта страна получила независимость и обрела свою конституцию в 1975 г. Сложность региональной структуры, как и в случае с ЮАР, определяется полиэтническим составом населения и наличием реликтовых колониальных границ (так, в свое время были две отдельных колонии — Папуа и Новая Гвинея, объединенные только в 1949 г.). Папуа Новая Гвинея делится на 19 провинций с развитым самоуправлением: в них есть свои правительства. Закон 1995 г. установил, что премьеры провинциальных правительств избираются из числа депутатов национального парламента (это решение принималось с целью сокращения штатов провинциального управления).

Попытка создания регионалистского государства прослеживалась в таком крупном и территориально неоднородном государстве, как Индонезия. Нестабильная ситуация в этом государстве вызывала постоянные колебания между политикой централизации и децентрализации. Временная конституция 1949 г. провозглашала Индонезию федерацией, но была отменена в 1950 г. Индонезия имела достаточно развитое самоуправление на уровне провинций. Но в 1969 г. вышел новый закон о формировании органов исполнительной власти в провинциях (он предполагал ограничение автономии, возможность назначения центром главы района, который контролировал председателя органа самоуправления — Совета народных представителей, при СНП создавались постоянные комиссии с более низким статусом вместо прежних самостоятельных постоянных исполнительных комитетов). Закон о региональном управлении 1974 г. привел к переносу основных функций самоуправления на регионы второй степени, снизив уровень самоуправления в провинциях (т.е. регионах первого порядка). Акцент, таким образом, был сделан на развитии местного самоуправления, в то время как региональное самоуправление в Индонезии посчитали опасным для внутриполитической стабильности.

Процессы симметричной децентрализации и, соответственно, передачи полномочий региональным властям и проведения региональных выборов на данном этапе происходят во многих странах мира. Например, программа децентрализации была принята в Перу. В рамках этой программы в 2002 г. прошли выборы региональных руководителей. Однако процесс деволюции остается незавершенным, и полномочия региональных властей в таких странах находятся в процессе определения.

От модели симметричной децентрализации, связанной с регионалистским государством, следует отличать модель *конституционального самоуправления* (термин Д. Элейзера). Сходство заключается в том, что в обоих случаях на региональном уровне (т.е. на уровне АТЕ первого порядка) действуют органы самоуправления со своими полномочиями. Различие состоит в том, что самоуправление в регионах и АТЕ более низкого уровня представляет собой единую систему местного самоуправления. В федеративном государстве региональное самоуправление и местное самоуправление представляют собой два различных института: *региональное самоуправление, в отличие от местного самоуправления, обычно относится к системе государственной власти.* В регионалистском государстве отмечается промежуточная ситуация: региональное самоуправление развивается как особый институт в рамках, определенных государством.

В случае с конституциональным самоуправлением региональный уровень становится промежуточным, так как наиболее развитое самоуправление существует в АТЕ более низкого уровня. Провести разграничение между регионалистским государством и государством с конституциональным самоуправлением сложно. Определить, к какому типу относится то или иное государство, можно, исследуя всю систему организации властных структур вплоть до местного самоуправления.

Примером конституционального самоуправления считается Япония, где с 1947 г. действует закон о местной автономии. Органы власти префектур (АТЕ первого порядка) и муниципалитетов составляют единую систему местного самоуправления. При этом народ избирает как губернаторов префектур, так и мэров, как префектуральные, так и муниципальные ассамблеи. В ведении местных администраций находятся такие вопросы, как сохранение и развитие земельных угодий, борьба с последствиями стихийных бедствий, контроль над окружающей средой, трудовые отношения, образование, здравоохранение, социальное обеспечение. Префектура в Японии рассматривается как территориальная структура, на уровне которой происходит скорее координация муниципий, являющихся более значимым уровнем власти на местах.

К этому типу децентрализованных государств можно отнести и Нидерланды, известный пример "неудавшейся" федерации. На уровне провинций в Нидерландах существует развитая система самоуправления (последняя конституция Нидерландов принята в 1983 г.). Здесь народ избирает легислатуры — провинциальные штаты, есть своя исполнительная власть, в которую входят представители провинциальных штатов (но ее руководитель — королевский комиссар назначается правительством страны). Однако муниципии здесь, как и в Японии, считаются более развитой системой самоуправления, в то время как провинции оказываются в положении промежуточной и более слабой структуры. Что характерно, национальный парламент в Нидерландах может создавать и отменять провинции, менять их границы и т.п. (хотя на практике исторически сложившаяся система АТД в Нидерландах сохраняется).

Выборы органов регионального самоуправления проводятся и в других странах, которые по своему типу ближе к конституциональному самоуправлению, чем к регионалистскому государству. Примеры можно найти в европейских странах. Наиболее распространены ситуации, когда население избирает местные ассамблеи с ограниченными правами в сфере нормотворчества (та же Франция). Возможны и более редкие случаи, когда население выбирает главу региона. Например, в Греции население выбирает номархов — руководителей номов, т.е. АТЕ первого порядка (греческая ситуация напоминает японскую). В странах Латинской Америки с их развитым регионализмом также есть интересные примеры. Например, выборы губернаторов проводятся в Боливии, Колумбии, Перу и Уругвае.

Вообще выборная региональная власть является в мире распространенным явлением. В этой связи следует *отличать полностью централизованные унитарные государства от частично децентрализованных унитарных государств.* В первом случае на региональном уровне нет органов власти, которые избирались бы населением, и действует система строгого назначения региональных руководителей центральными властями.

Само понятие "унитарное государство", впрочем, давно превратилось в условность и просто обозначает государство, которое нельзя считать федеративным. В реальности существует множество очень разных моделей "унитарного" государства:

- *асимметричная децентрализация* разной степени глубины и территориального охвата;
- *симметричная децентрализация — модель регионалистского государства;*
- *модель конституционального самоуправления;*
- *полностью централизованное государство* с назначаемой региональной властью и отсутствием регионального самоуправления (такие государства при этом различаются по степени развития местного самоуправления, т.е. самоуправления на более низких субнациональных уровнях).

2.3.4

Постколониальные модели децентрализации

Отдельного рассмотрения заслуживают ситуации, сложившиеся в современном мире на месте прежних систем "метрополия — колония". К настоящему времени практически все заморские владения обладают органами самоуправления и могут рассматриваться в качестве особых периферий в сложных системах АТД. Прежние метрополии обычно обладают полномочиями в сфере обороны и внешней политики, оставляя все или значительную часть внутренних дел органам самоуправления. В этой связи можно говорить о постколониальных моделях децентрализации. Это — случай, когда децентрализация совпадает с общемировым процессом деколонизации.

Большой интерес представляет *французская модель деколонизации*. Эта модель предполагает не только самоуправление в самом заморском владении, но и участие этой территории в общегосударственной политике. Все заморские владения Франции, кроме Южно-Антарктических территорий[28], представлены в национальном парламенте. Во всех действуют как местные партии, так и отделения общенациональных французских партий (в разных сочетаниях и пропорциях).

В особом положении в системе французских заморских владений находится Новая Каледония, которая имеет статус заморской территории с 1946 г. Для Новой Каледонии наиболее характерны сепаратистские настроения. С 1984 г. в этом регионе вводится самоуправление (ранее назначался верховный комиссар). Создан местный парламент — Конгресс территории по главе с председателем. В 1987 г. проводился референдум о статусе, на котором более 98% высказались против независимости (выступающая за независимость организация — Национальный социалистический фронт освобождения канаков референдум бойкотировала). Уступкой со стороны Франции стал общенациональный референдум 6 ноября 1988 г., на котором французы поддержали закон об увеличении автономии. 14 июля 1989 г. было отменено прямое правление Франции в этом регионе. Проводится разграничение полномочий между Францией и Конгрессом территории. Наконец, французский премьер и лидеры партий Новой Каледонии подписали Договор о Новой Каледонии 5 июня 1998 г. Договор предусматривает переходный период на 20 лет, а затем проведение референдума о полном суверенитете. Таким образом, Новая Каледония занимает переходное положение в системе французских регионов и характеризуется высоким уровнем автономии с перспективой обретения независимости.

Другая заморская территория в Тихом океане — Французская Полинезия имеет статус заморской территории с 1958 г. В 1996 г. в рамках процессов децентрализации она обрела статус автономной территории. Наряду с верховным комиссаром, представляющим общенациональную власть (до 1977 г. регионом управлял французский губернатор), Французская Полинезия имеет свою легислатуру — территориальную ассамблею и правительство.

Еще одна тихоокеанская заморская территория — Уоллис и Футуна (она имеет статус заморской территории с 1961 г.), наоборот, обладает низким уровнем самоуправления, что легко объясняется ее малыми размерами и населением. Здесь центральной фигурой является назначенный Францией главный администратор, а самоуправление представлено территориальной ассамблеей, совещательным Советом территории при главном администраторе, а также традиционной властью в лице трех местных королей.

Одновременно в системе отношений "центр — периферия" во Франции активно применяется "департаментская модель", когда бывшие колониальные владе-

[28] Южно-Антарктические территории не имеют постоянного населения.

ния имеют модель самоуправления, аналогичную "континентальным" департаментам, и официально называются заморскими департаментами. С 1946 г. этот статус имеют Гваделупа, Мартиника, Гвиана и Реюньон. Здесь действует институт префектов, представляющих общенациональную власть, а также генеральный совет (орган самоуправления департамента) и региональный совет (орган самоуправления региона). Появление региональных советов в заморских департаментах связано с развитием во Франции нового управленческого уровня — регионов, и соответствующими процессами децентрализации. В результате заморские департаменты тоже получили статус регионов (в континентальной Франции регионы обычно создавались на базе нескольких департаментов)[29].

Вторая принципиально важная модель может быть названа *монархической.* В этой модели заморские регионы считаются владениями короны. Уровень самоуправления при этом может быть очень разным. При этом заморские регионы, как правило, не участвуют в решении общегосударственных вопросов, что отличает монархическую модель от французской. Наиболее развитую и разнообразную систему монархических владений имеет Великобритания.

Особый статус в британской территориально-политической системе имеют острова, непосредственно прилегающие к Британии, — Гернси и Джерси в проливе Ла-Манш и Мэн в Ирландском море. Эти регионы считаются владениями короны и официально не входят в состав "основной" территории. В них действуют органы самоуправления. Кроме того, эти острова имеют особый экономический режим офшорных зон.

Модели самоуправления действуют и в заморских владениях Великобритании, которые объединяются понятием "British Dependent Overseas Territory" (т.е. британская зависимая заморская территория).

Более высокий уровень самоуправления характерен для Гибралтара и Бермудских островов, т.е. для политически более развитых территорий, где вопрос о независимости так или иначе пытались перевести в практическую плоскость[30]. В Гибралтаре и на Бермудах действуют свои правительства, формируемые в соответствии с парламентской системой в результате многопартийных выборов. Местные легислатуры избираются и в других зависимых территориях Великобритании (Ангилья, Вир-

---

[29] Кроме того, в составе Франции находятся две специальные территориальные единицы — Майотта (Индийский океан, четвертый остров в группе Коморских островов, так и не вошедший в состав федерации и оставшийся французским владением) и Сен-Пьер и Микелон (вблизи канадского побережья). Их уровень самоуправления ниже, чем в заморских департаментах. В них действуют генеральные советы с ограниченными правами, но региональных советов нет.

[30] В 1967 г. референдум по поводу статуса проводился в Гибралтаре, где 99% высказались за сохранение зависимости от Великобритании. Аналогичные результаты дал и референдум 2002 г. В 1989 г. Великобритания отвергла предложения правительства Бермудских островов о предоставлении независимости, а референдум о независимости в августе 1995 г. показал, что жители островов на самом деле не хотят менять свой статус.

гинские острова, Каймановы острова, Монтсеррат, острова Теркс и Кайкос в Карибском бассейне, Фолклендские острова и Остров Святой Елены в Атлантическом океане, Питкэрн в Тихом океане). В заморских владениях Великобритании принята модель, когда королева назначает губернатора, а самоуправление представлено легислатурой (в составе которой наряду с выборными депутатами есть назначенные представители и депутаты по должности) и главным министром.

Монархическая модель характерна и для Нидерландов. Две заморские территории в Карибском море — Антильские острова и Аруба считаются частью королевства. Статус 1954 г. дал Антильским островам полную автономию по внутренним вопросам. На Антильских островах были созданы легислатура и совет министров во главе с премьером, представляющим партию, победившую на выборах. Интересы центра представляет губернатор. После отделения Арубы в 1986 г. там была сформирована аналогичная система властных органов, в которой представлены общенациональные и местные интересы.

Особый тип монархической модели децентрализации в заморских территориях характерен для Дании, под контролем которой остаются Гренландия и Фарерские острова. Эти регионы входят в "Danish Realm", состоящую из трех частей (включая собственно Данию) монархическую систему с единым гражданством. Конституция Дании 1953 г. действует на всей территории королевства. Гренландия и Фарерские острова при этом участвуют в общенациональном управлении и имеют по два места в датском парламенте.

Датская модель отчасти напоминает классическую монархическую модель, отчасти — французскую. Для нее характерны не только участие заморских регионов в решении общенациональных вопросов, но и самая высокая степень автономии этих регионов. Отношения между Данией и двумя регионами регулируются специальными конституционными соглашениями и основываются на принципах самоуправления. На Фарерских островах самоуправление существует с 1948 г. (причем отмечается расширение полномочий), в Гренландии оно было введено в 1979 г. Гренландия и Фарерские острова имеют органы власти, созданные по образцу парламентских республик[31] с той разницей, что в них еще есть институт губернатора, представляющего интересы Дании. Оба региона имеют права в международных отношениях, хотя и ограниченные.

Таким образом, датская модель предполагает самый высокий уровень самоуправления для заморских территорий, которые по многим признакам (уровень самоуправления, собственная международная деятельность) напоминают независимые государства.

Дополнительно следует сказать о постколониальных системах, сложившихся в Австралии и Новой Зеландии. Их особенность заключается в том, что оба государства входят в состав Британского содружества, и формальным главой государства

[31] Причем там действуют свои партийные системы, отличающиеся от датской.

является британский монарх. Поэтому в их заморских территориях возможно еще и представительство интересов британской короны. В этом модель близка к монархической. Заморские регионы имеют свое самоуправление, но отличаются асимметрией, т.е. органы самоуправления не являются идентичными. В отличие от Франции заморские территории не участвуют в формировании общенациональных органов власти. Поэтому говорить о французской модели в чистом виде здесь тоже нельзя.

В новозеландской территориально-политической системе наибольшим уровнем и опытом самоуправления обладают Острова Кука, имеющие статус самоуправляющейся территории в свободной ассоциации с Новой Зеландией (свой статус и конституцию они получили в 1965 г.). Другой островной регион — Ниуэ получил аналогичный статус в 1974 г. Эти территории характеризуются полным самоуправлением во внутренних делах. Самоуправляющиеся территории обладают своей легислатурой и правительством. Интересы Новой Зеландии представляет верховный комиссар. Кроме того, существует должность представителя британской королевы. Используются и институты традиционной власти, например совещательная палата вождей на Островах Кука. Уровень самоуправления этих регионов очень высокий, Новая Зеландия берет на себя вопросы обороны и внешней политики.

Менее высокий статус в этой системе имеет небольшая островная группа Токелау. В 1948 г. Токелау получил статус несамоуправляющейся территории, и самоуправление введено там только в 1977 г. При этом самоуправление ограничено и опирается на традиционную власть. Например, легислатура Токелау избирается местными советами старейшин, а правительством является Совет вождей. Интересы Новой Зеландии представляет администратор с невысоким статусом, которого назначает министерство иностранных дел и торговли. В то же время идет разработка правовых основ для придания Токелау статуса, аналогичного статусу Островов Кука и Ниуэ.

В чем-то похожая асимметричная система самоуправляющихся заморских территорий разработана Австралией. Наиболее высокий статус имеет Норфолк — австралийская внешняя территория. С 1914 г. Норфолк считается территорией под суверенитетом Австралийского содружества. Его статус также регулируется актом 1979 г. На острове есть Законодательная ассамблея и Исполнительный совет, а также австралийский администратор, которого назначает генерал-губернатор Австралии. Ограниченные права имеют небольшие австралийские территории в Индийском океане — Остров Рождества и Кокосовые (Килинг) острова.

Анализ постколониальных систем имеет большое значение для политической регионалистики. Во-первых, он позволяет сравнивать опыт управления наименее органичными, удаленными частями территориально-политических систем. Во-вторых, можно говорить о развивающихся процессах децентрализации, сочетании самоуправления с сохранением органов власти, представляющих бывшую метрополию. В-третьих, большой интерес представляют модели, которые ведут к интеграции заморских территорий в рамках общенациональной системы, или которые в перспективе могут привести к образованию новых независимых государств.

2.4

Современный сравнительный федерализм

2.4.1

Компаративные исследования федерализма

Анализируя современные федеративные государства, необходимо различать федерацию и конфедерацию. Довольно часто исследователи федерализма рассматривают надгосударственные (наднациональные, или супранациональные) системы, которые не являются федерациями в полном смысле этого слова, а выступают лишь формой развития федерализма и федеративных отношений.

Федерация появляется там, где речь идет о создании единого суверенного государства, единой национальной территориально-политической системы. По мнению Д. Элейзера, "федерация предполагает учреждение единого центрального правительства, в пределах охвата которого формируется полития, а составляющие ее единицы получают право, с одной стороны, на самоуправление, с другой — на соучастие в общем конституционном управлении образованием в целом" [Элейзер, 1995, с. 107]. Конфедерации представляют собой наднациональные системы и включают автономные государственные образования.

Исторически трудно отделить примеры федераций от конфедераций. Федерализация часто происходила через постепенную, поэтапную трансформацию наднациональных систем в более консолидированные национальные. Конфедерация в этих процессах служила промежуточной формой интегрированной наднациональной системы, в которой политическая автономия субъектов уже была ограничена требованиями возникшего между ними союза. Но при этом конфедерации или продолжали интегрироваться и превращались в единые государства — федерации, или распадались.

2.4.2

Генезис федерализма и исторические модели федерализации

Федеративная модель территориально-государственного строительства не является на сегодняшний день самой распространенной[32]. Если исходить из количества го-

[32] Существует большое количество исследований сравнительного федерализма. К числу наиболее важных можно отнести: [Европейский федерализм..., 2000; Захаров, 2003; Каменская, 1998; Карапетян, 1996; Лебедева, 1995; Национальные модели федеративных госу-

сударств, то унитарные государства абсолютно преобладают, и с количественной точки зрения может быть даже интереснее анализировать степень децентрализации в унитарных государствах. В то же время федерализм является интересной, специфической моделью территориально-государственного строительства, предполагающей наиболее высокий уровень децентрализации. Кроме того, он характерен для многих крупных государств. Наконец, федерализация является развивающимся процессом, и на протяжении двух последних столетий наблюдается переход к федерализму все большего числа новых государств (карта 1). В этой связи бытует тезис о "федералистской революции" как о глобальном пересмотре принципов территориально-государственного устройства.

Анализ федеративных государств с точки зрения их генезиса позволяет выделить ***исторические (или генетические) модели федерализации.***

С исторической точки зрения классическим является тип ***договорной федерации.*** Ее формирование происходит в результате интеграции ранее автономных политий, притом не обязательно полноправных государств. Эта интеграция обычно носила оборонительный характер, поскольку политии в одиночку не могли противостоять общему врагу и нуждались в объединении усилий. В результате на свет появлялись новые государственные образования федеративного типа.

Важно отметить, что союзы государств существовали во все времена, и их нередко рассматривают в качестве прототипов федераций (например, Ахейский союз в Древней Греции). Но эти союзы носили скорее конфедеративный характер, т.е. не означали создание нового, объединенного государства. Процесс федерализации обязательно предполагает создание нового государства и не подразумевает, что интегрирующиеся политии сохраняют политическую независимость.

Европейская постфеодальная модель федеративного территориально-государственного строительства возникла на основе фрагментов Священной Римской империи. Последняя представляла собой сложное лоскутное образование из множества феодальных политий с разными политическими системами и культурной идентичностью. Развитие этой мозаичной территориально-политической системы в Западной и Центральной Европе обусловило глубокую регионализацию, превращение регионализма в политическую традицию, а региональной идентичности — в доминирующий тип политической идентичности населения. Другими словами, Священная Римская империя создала территориально дифференцированную историческую матрицу, благоприятствующую процессам федерализации в случае интеграции феодальных политий и создания ими договорных образований.

Первая историческая федерация — Швейцария как раз и представляла собой автономный союз германских феодальных политий, стремившихся объеди-

дарств, 1997; Саликов, 1998; Фарукшин, 1998; Хоффман, Натан, 1991; Чиркин, 1980; 1994; 1995; Элейзер, 1995; Duchaceck, 1987, Elazar, 1997; Federal Systems of the World, 1991; Riker, 1964; Sawer, 1969; Watts, 1999] и др.

ниться друг с другом. Ее основу составили лесные кантоны — полунезависимые горные образования, которые боролись с Габсбургами. Их геополитическим ресурсом был контроль за торговыми путями, проходившими через Альпы. В этой борьбе и сложился "Вечный союз" трех кантонов, подписанный 1 августа 1291 г., который можно считать первым в истории федеративным договором (союз заключили кантоны Швиц, Ури и Унтервальден). Важно отметить, что императоры Священной Римской империи в рамках внутриимперской политической борьбы за влияние поддерживали швейцарские кантоны в их войнах с амбициозными Габсбургами, свидетельством чему стали грамоты 1291, 1297 и 1309 гг. Объединение лесных кантонов сумело разгромить Габсбургов в 1315 г., после чего в Бруннене был заключен новый союз.

Дальнейшее развитие Швейцарии как федеративной территориально-политической системы шло по пути интеграции все новых кантонов и постепенного обретения всем объединением политической независимости. В 1332 г. в конфедерацию вступил Люцерн, в 1351 г. — Цюрих, в 1352 г. — Гларус и Цуг, в 1353 г. — Берн. В 1389 г. Габсбурги уже признали существование конфедерации из восьми кантонов. В 1481 г. в союз вступили кантоны Фрибур и Золотурн.

Наряду с интеграцией все новых политий Швейцария стремилась к большей независимости. Она получила фактическую независимость от Священной Римской империи в 1499 г., после окончания Швейцарской, или Швабской, войны. Независимость Швейцарии была окончательно признана в 1648 г. по Вестфальскому миру. Тем временем территориальное развитие продолжалось: в 1501 г. конфедерацию пополнили Базель и Шаффхаузен, в 1513 г. — Аппенцель, в результате чего возникла конфедерация 13 кантонов, существовавшая до 1798 г.

Швейцарская историческая модель федерализма интересна и своей прежней асимметрией. Постепенно, по мере расширения территории определилось, что различные части этой системы имеют разный статус. Наряду с полноправными кантонами в нее входили союзные земли с ограниченной автономией (Женева, Санкт-Галлен, Граубюнден и Вальтеллина, Вале, Невшатель, Биль и др.) и зависимые территории без автономии (Ааргау, Тургау, Во, Тичино и др.).

Также в швейцарской модели исторически не было предусмотрено развитое общегосударственное управление, т.е. конфедеративные начала преобладали над федеративными. Был предусмотрен только периодический созыв сеймов — тагзатцунг. Поэтому кантоны часто вступали в свои сепаратные объединения, которые появились по итогам Реформации и религиозных конфликтов. Так, в 1586 г. возник сепаратный союз католических кантонов (Швиц, Ури, Унтервальден, Люцерн, Фрибур, Цуг, Золотурн).

Первый опыт объединения альпийских политий в рамках Швейцарской конфедерации закончился вместе с созданием Наполеоном унитарной Гельветической республики в 1798 г. Однако подавить кантональное самоуправление не уда-

лось, поскольку федеративная основа составляла сущность государства, и региональная идентичность была очень хорошо развита и укоренена. Уже Мальмезонская конституция 1802 г. предполагала ограниченное самоуправление кантонов, а в феврале 1803 г. Наполеон подписал Акт о медиации с восстановлением прежнего устройства (13 исторических кантонов и в союзе с ними Граубюнден, Ааргау, Тургау, Санкт-Галлен, Во, Тичино).

Современная территориально-политическая система в Швейцарии возникает после Венского конгресса 1815 г. Во-первых, государство вновь получает полную независимость. Во-вторых, кантоны подписывают союзный договор. Это позволяет усилить интеграционные процессы, ведущие к формированию федерации на месте рыхлой конфедерации. В-третьих, практически ликвидируется асимметрия территориально-государственного строительства, и прежние земли с пониженным статусом становятся полноправными кантонами (в результате формируется система из 22 кантонов). В течение XIX в. ситуация в Швейцарии еще была нестабильной в связи с войнами за доминирование. Расколы по политическому и конфессиональному признакам определяли межкантональную борьбу (либеральный Конкордат семи в 1832 г., возникшая в ответ Сарненская лига, затем консервативный Зондербунд в 1843—1845 гг.). Результатом борьбы была новая конституция 1848 г., а затем исторически самая устойчивая конституция 1874 г. Последняя редакция этой конституции вступила в силу в 2000 г. после референдума 1999 г.

Еще одним историческим примером формирования федеративного образования на мозаичной территориальной основе Священной Римской империи были Нидерланды. Их провинции сложились в виде феодальных образований (графства, епископство Утрехтское и др.). При этом в городах с XIV в. формировались штаты — органы сословного представительства и, в определенном смысле, местного самоуправления. Территориальная основа была оформлена в XVI в. в виде 17 провинций Карла V.

Стимулом к созданию федеративного объединения части провинций стал переход Нидерландов под власть Испании после смерти Карла V. Испанцы сыграли ту же роль, что и Габсбурги, стимулировав объединение против себя наиболее самостоятельных политий. В результате пять, а затем еще две провинции в 1579 г. заключили Утрехтскую унию, которая предполагала совместное ведение войны, нерасторжимость союза, общую внешнюю политику, армию и валюту. После изгнания испанцев и до 1795 г. Нидерланды представляли собой Соединенные провинции.

Управленческий опыт Нидерландов также представляет большой интерес для истории федерализма. Сценарий интеграции полунезависимых политий напоминает швейцарский — наличие общего врага, объединение местных правящих (или стремящихся к тому, чтобы самостоятельно править) элит в союз. Уровень интеграции в этом случае оказался выше, чем в Швейцарии. В Нидерландах был

создан реально действующий прототип общенационального парламента — Генеральные штаты, в которые входили делегаты от штатов семи провинций. Однако внутренняя политическая борьба и здесь сделала ситуацию нестабильной. Главный конфликт возник между купечеством и так называемыми оранжистами, сторонниками принцев Оранского дома, которые выполняли функцию стадхаудеров (от голл. Stad — город, houder — обладатель, держатель). Интересы купечества представляли великие пенсионарии, которые держали в руках экономическую власть[33]. Французская оккупация в 1795 г. привела к реорганизации власти, и федерация в Нидерландах прекратила свое существование. В отличие от Швейцарии, здесь исторически сложившийся уровень региональной идентичности и связанных с ней амбиций оказался ниже. Поэтому впоследствии Нидерланды воспроизвели модель конституционального самоуправления на старинной провинциальной основе, но вот федерацией так и не стали, оставшись лишь ее важным историческим примером.

Швейцария и Нидерланды возникли как особые территориальные образования на слабо интегрированных окраинах Священной Римской империи. Поэтому они рано выделились из ее структуры, сохраняя при этом внутреннее членение на мелкие и достаточно самостоятельные территориальные единицы. Однако чрезвычайно дробная территориальная основа Священной Римской империи сама по себе благоприятствовала развитию федеративных и конфедеративных отношений. Собственно Священная Римская империя обладала признаками конфедерации, характеризовалась неустойчивым равновесием центральной и территориальной власти. Вестфальский мир 1648 г., как считают историки, способствовал закреплению федеративных принципов (он же, напомним, подтвердил независимость Швейцарии). Как отмечает В. Васильев: "В результате этого Священная Римская империя германской нации превратилась в весьма свободное объединение отдельных государств. В рамках империи в Средние века существовало около 355 суверенных образований. Таким образом, в новое время государство в Германии формировалось не как единая империя, а на уровне самостоятельных государств" [Васильев, 1998, с. 34—35]. В этой связи принято говорить о федеративном, или конфедеративном, характере империи. История этой империи стала основой для выдвижения тезиса о двойном (двухуровневом) суверенитете. Существует важное с этой точки зрения определение Священной Римской империи — "из государств сформированное государство".

Дальнейшее развитие Германии представляло собой формирование интегрированных систем конфедеративного типа. Так, после разгрома Священной Рим-

---

[33] Борьба стадхаудеров и пенсионариев приводила к драматическим последствиям. Так, конфликт стадхаудера Морица Оранского и великого пенсионария Я. Олденбарневелта закончился казнью последнего в 1619 г. Затем великий пенсионарий Ян де Витт захватил реальную власть, что привело к упразднению института стадхаудера в 1650 г. Но этот институт был восстановлен в 1672 г. Некоторое время стадхаудером был Вильгельм III Оранский, он же, кстати, стал английским королем. Потом институт стадхаудера не действовал в 1702—1747 гг.

ской империи Наполеоном при его участии в 1806 г. был создан Рейнский союз из 16 государств (потом в него вошли еще 20 государств). Был подписан Акт Рейнского союза — разновидность союзного договора. Создание Рейнского союза позволило упростить мозаичную региональную структуру имперской территории в связи с ликвидацией более сотни мелких единиц. Это облегчило интеграционные процессы.

Следующая модель формирования федерации на германских землях возникла в результате Венского конгресса в 1815 г. Новым договором стал Союзный акт, подписанный 35 княжествами и четырьмя вольными городами. Договор был дополнен Венским заключительным актом от 15 мая 1820 г. Был принят Основной закон Германского союза, который официально определялся как "объединение германских суверенных княжеств и вольных городов" [Васильев, 1998, с. 37]. В течение XIX в. германские государства вели борьбу за лидерство, аналогичную той, которой в примерно то же время занимались швейцарские кантоны. В результате формат конфедеративных образований менялся, возникали сепаратные союзы. Самое главное — началось размежевание Пруссии и ее союзников с Австрией. В 1834 г. 18 государств создали Таможенный союз, который возглавила Пруссия и в который не вошла Австрия.

Формирование новой конфедеративной системы без участия Австрии продолжилось вместе с созданием Северогерманского союза (его конституция вступила в силу 1 января 1867 г.). Наследным президентом этого союза стал прусский король. Особенностью союза стало вхождение в него южногерманских государств, но без Австрии, которая к тому времени формирует свою империю — Австро-Венгрию. Австрия осталась за рамками следующего образования — Германской империи, конституция которой была утверждена в 1871 г. В ее состав вошли 22 монархии и 3 вольных города.

Следующим этапом в развитии германского федерализма стало создание Веймарской республики в 1919 г., ликвидировавшей феодально-монархический федерализм. Создание этого государства нередко подается как акт централизации. Однако это — тип федеративной централизации, когда регионы объединяются, теряя статус суверенных государств, но сохраняя значительную автономию. В германском случае это был окончательный переход от монархической конфедерации к республиканской федерации. Прежние германские государства стали землями, и Германия теперь делилась на 18 земель. Часть прежних государств статус земель не получила и растворилась в более крупных землях, что привело к дальнейшему упрощению и оптимизации некогда архисложной региональной структуры времен Священной Римской империи.

Как известно, в истории германского федерализма был перерыв, связанный с приходом к власти А. Гитлера и его попыткой централизации германских земель. Роспуск земель и федеративных институтов произошел с принятием закона о новом устройстве империи 1934 г. Однако ликвидировать структуры региональ-

ной идентичности А. Гитлеру не удалось. После разгрома гитлеровской Германии на повестке дня вновь встал вопрос о возрождении федеративного государства. Новая федерализация Германии лоббировалась и некоторыми державами-победительницами, которые опасались, что централизованное Германское государство может представлять опасность[34].

В итоге федерация в Германии была создана в очередной раз — вместе с принятием конституции 1949 г. При этом земли опять были укрупнены. Предельно дробная региональная структура Священной Римской империи не соответствовала требованиям единого, пусть и федеративного государства. Поэтому она постоянно подвергалась оптимизации через укрупнение территориальных единиц и подавление мелких структур региональной идентичности. Первый важный шаг был сделан при создании Рейнского союза, второй — при формировании Веймарской республики, третий — в 1949 г. В этом отличие германского федерализма от швейцарского, где кантоны и их границы, как правило, имеют многовековую историю. Политико-административная структура Германии отчасти коррелирует со структурой Священной Римской империи, но представляет собой ее радикально укрупненный вариант. Например, земля Баден-Вюртемберг представляет собой объединение двух одноименных старонемецких государств, кроме того в ее составе присутствуют бывшие территории ряда мелких политий. Таким образом, принцип оптимизации региональной структуры в германском случае одержал победу над принципом строгого следования историческим границам.

Дополнительно следует обратить внимание на элемент асимметрии, возникший в послевоенной системе германского федерализма. Дело в том, что Бавария, бывшее самостоятельное королевство с мощным центром Мюнхеном, выступила против конституции 1949 г. В то же время выходить из федерации она не стала. Бавария заняла особое место среди земель, официально называясь "фрайштатом" (свободным государством), но не имея при этом признаков суверенного государства. Наконец, добавим, что германская федерация после Второй мировой войны возникла на сократившейся территории в связи с выделением ГДР (где земли были распущены в 1952 г. в связи с созданием более дробной унитарной структуры), а после распада советского блока в 1990 г. была реорганизована на вновь объединившихся территориях прежних ФРГ и ГДР. Кстати, две "восточных" земли — Саксония и Тюрингия восстановили при этом свое наименование "свободных земель", идентичное баварскому.

На оставшейся территории бывшей Священной Римской империи, а именно в Австрии, были аналогичные историко-географические предпосылки для формирования федерации. Еще в Австро-Венгрии с ее многонациональным составом ис-

[34] Например, старый противник Германии — Франция выступала за радикальную децентрализацию и даже создание союза государств, т.е. конфедерации.

использовалась формула имперского, или монархического, федерализма. Так, в 1914 г. империя Габсбургов делилась на 19 земель. Кроме того, для нее был характерен дуализм между собственно австрийскими и венгерскими территориями, Цислейтанией и Транслейтанией. Австрия была даже объявлена федерацией в манифесте Карла I от 16 октября 1918 г.

Наличие исторически сложившейся региональной структуры стимулировало процесс федерализации и в современной Австрии, появившейся после крушения империи Габсбургов. Заметим, что в то же время реорганизация на федеративных принципах была проведена и в Германии. Важно отметить, что формирование новой модели австрийского федерализма (в рамках процессов новой федерализации, развернувшихся почти на всем пространстве бывшей Священной Римской империи) происходило по договорным принципам: земли с 1918 г. сами объявляли о своем вхождении в федерацию. Как результат конституция Австрии 1920 г. создала правовые основы для федерации земель на территории, оставшейся от прежней Австро-Венгрии. В дальнейшем история австрийского федерализма напоминает германскую: отмена земель вместе с аншлюсом в 1938 г. и создание так называемой "второй республики" в 1945 г.

Итак, европейский исторический тип федерации возникает на мозаичной территориальной основе Священной Римской империи и развивается через объединение полунезависимых политий на тех или иных участках ее территории. Этот тип можно назвать *постфеодальным*, поскольку он полностью или частично воспроизводит структуру феодальных политий и развивается по мере их консолидации в более интегрированные структуры. При этом потребность в формировании единых государств вела к снижению уровня самостоятельности этих политий в процессе перехода от конфедерализма к федерализму и даже к реорганизации территории с ликвидацией мелких политий.

Американская постколониальная модель федеративного территориально-государственного строительства связывает процессы федерализации и деколонизации. Здесь речь идет о новом государственном строительстве, происходящем в результате освобождения бывших колоний. При этом, как и в постфеодальном случае, регионы оказываются слабо интегрированными, что делает востребованными федеративные отношения между ними. Сходство обычно состоит в том, что объединение создается снизу, на договорных началах и при наличии общего врага.

Первым историческим и потому классическим типом формирования такой федерации являются США, опыт которых потом широко распространился по американскому континенту (см., например: [Крылов, 1968; Саликов, 1998; Федералист, 2000]). Здесь исходную региональную структуру составили уже не феодальные образования, как в европейском типе, а колонии. Федерализм возник как способ мягкой интеграции этих колоний для создания крупного, единого государства.

В случае США территориальной основой стали 13 британских колоний, которые в 1775 г. вступили в войну за независимость (в 1776 г. была принята знаменитая

Декларация о независимости). В ноябре 1777 г. борющиеся за свободу колонии создали первую форму объединения, приняв Статьи о конфедерации (они вступили в силу в 1781 г.). Себя эти колонии идентифицировали как "штаты", т.е. государства в прямом переводе с английского. Но при этом штаты, подобно швейцарским кантонам, декларировали вечный союз и конфедерацию. После достижения независимости федеративная территориально-политическая система была введена с помощью конституции 1787 г., которая действует до настоящего времени. При этом территория США существенно увеличилась, и штаты создавались уже другим способом — в процессе приращения территории и ее новой административной организации (в настоящее время их, как известно, 50). Однако статус новых штатов аналогичен статусу тех штатов, которые составили изначальный союз.

Опыт США может рассматриваться как еще одна модель федерализации — в результате организации новых государств из ранее слабо интегрированных колониальных территорий (провинций) в процессе деколонизации. Этот опыт распространился и в Латинской Америке, где происходили похожие процессы [Тихонов, 1979]. При этом для стран Латинской Америки была характерна борьба между федералистами и унитаристами (Венесуэла, Аргентина, Мексика), поскольку федеративное устройство не представлялось единственно возможной формой территориально-государственного строительства.

Первой по пути федерализации пошла Венесуэла, провозгласившая независимость в 1811 г. Правда, она просуществовала только до 1812 г., когда было восстановлено испанское господство. В 1819 г. в результате борьбы за независимость возникло следующее образование — Федеративная Республика Колумбия (провозглашена на территории нынешних Венесуэлы, Колумбии и Эквадора). Однако в 1821 г. Венесуэла и Колумбия объединились в унитарное государство. Окончательно Венесуэла стала отдельным государством и притом федеративного типа в 1830 г.

Анализ событий в Венесуэле и других латиноамериканских странах не позволяет считать возникшую там историческую модель федерализма идентичной той, которая была характерна для США. В Венесуэле не было той "идеальной" ситуации, когда колонии вели совместную борьбу за независимость и, освободившись, создали бы федерацию. Знаменитые лидеры борьбы за независимость С. Боливар и Ф. Миранда были сторонниками централизованного государства. Федерализм же ассоциировался с политическими интересами местных землевладельцев (и, как видим, победил). Территориальную основу представляли не слабо интегрированные колонии, а провинции, уровень идентичности каждой из которых был не столь велик. Поэтому предпосылки для федерализации в этом случае были не столь сильными, и не случайно их принято связывать с частными интересами местных феодалов.

Поэтому характерно, что политическое устройство Венесуэлы после 1830 г. часто называют центрофедеральным, или смешанным. Конституция 1858 г. считалась компромиссом между федералистами и унитаристами, но все равно после ее

принятия в 1859 г. в стране началась война. Окончательная победа федерализма в Венесуэле связывается с конституцией 1864 г., где, кстати, 20 штатов (ранее их было только 13, т.е. дробление территории развивалось на фоне гражданских конфликтов, а не было предустановленным, как в США) были названы объединившимися независимыми государствами. В дальнейшем в Венесуэле неоднократно принимались новые конституции (конституция 1936 г., восстановленная в 1948 г., конституция 1961 г. и т.д.). Примечательно, что Колумбия, где происходили похожие процессы, наоборот, так и не стала федерацией (Соединенные штаты Колумбии существовали в 1863—1886 гг.).

В сложной борьбе между федералистскими и унитаристскими тенденциями формировалась и федерация в Аргентине. Внешне и на первом этапе аргентинская модель федерализации напоминала опыт США. В 1816 г. Соединенные провинции Ла-Платы провозгласили независимость, их региональную структуру составляли колониальные провинции, освободившиеся от испанского господства. Однако далее в течение XIX в. в Аргентине шла борьба между сторонниками федеративного и унитарного устройства, а также между центром (Буэнос-Айрес) и периферией. Первая конституция 1818—1819 гг. в Аргентине не предполагала федерализм и делала ставку на более жесткую консолидацию нации. В то же время отдельные провинции считали возможным формирование горизонтальных союзных отношений: в 1822 г. был заключен так называемый "Договор четырех" между Буэнос-Айресом и каудильо трех провинций. В этой ситуации уже в 1826 г. была принята новая конституция, и Соединенные провинции Ла-Платы были преобразованы в Федеративную Республику Аргентина.

Впрочем, борьба между регионами на этом не прекратилась. Характерным явлением, как и во многих федерациях, стали сепаратные союзы провинций, типичные для процесса создания договорных федераций. В 1830 г. была создана Лига внутренних областей, ее противники заключили Прибрежный пакт. Еще одним важным событием стал съезд губернаторов и Соглашение Сан-Николас в 1852 г. Сторонники этого соглашения были представителями провинций, желавших сохранения автономии, в то время как самый крупный центр — Буэнос-Айрес выступал за централизацию. В процессе борьбы в 1853 г. в Санта-Фе прошел учредительный конгресс, на котором 13 провинций приняли новую федеративную конституцию. Буэнос-Айрес в ответ принял свою конституцию, и страна опять оказалась на грани развала. В дальнейшем, однако, потребность в объединении победила, и компромисс между региональными интересами был найден при сохранении аргентинской государственности. В 1859 г. всеми сторонами был заключен Союзный пакт, в 1862 г. федерация была учреждена всеми 14 провинциями, а губернатор Буэнос-Айреса стал президентом Аргентинской нации.

Неустойчивость отличала и развитие федерализма в Мексике, где импульсы федерализации поначалу были слабыми. Принятая после провозглашения незави-

симости в 1821 г. конституция 1824 г. предполагала федерацию 19 штатов и четырех территорий. Однако в 1834 г. в Мексике была установлена диктатура Санта-Аны, в 1835 г. был утрачен Техас, а в 1836 г. — принята конституция унитарного государства. В 1848 и 1853 гг. Мексика уступила США огромную часть своей территории. В отличие от других латиноамериканских государств в Мексике за федерализм боролись не местные землевладельцы, а либералы, следовавшие примеру США. Окончательно система федерализма была установлена только с принятием конституции 1917 г., которая и действует до сих пор.

В Бразилии, как и в других странах с американским постколониальным типом федерализации, система провинций сложилась еще в колониальный период — при португальцах. Но, получив независимость в 1822 г., Бразилия стала монархией — Бразильской империей. Хотя, являясь унитарным государством, Бразилия предполагала высокий уровень децентрализации: население в провинциях в соответствии с системой цензов избирало генеральные советы. В 1834 г. автономия провинций была расширена с помощью Дополнительного акта к конституции 1824 г. Поэтому Бразилию того периода уже принято называть полуфедеральной империей. В такой территориально-политической ситуации свержение монархии в 1889 г. привело к провозглашению федерации, подтвержденной всеми последующими конституциями.

В то же время не все латиноамериканские федерации оказались устойчивыми образованиями. Как уже говорилось, Колумбия от федерализма отказалась, не последовав примеру соседней Венесуэлы. Неудачным оказался и опыт объединения колоний в федерацию в Центральной Америке. Соединенные провинции Центральной Америки, объединив пять стран, просуществовали только 16 лет и распались на независимые государства (1823—1839 гг.).

Важно отметить, что в процессе интеграции слабо связанных друг с другом колониальных провинций некоторые латиноамериканские федерации отказались от официальных названий своих стран как "соединенных штатов". Так поступили Бразилия, Венесуэла и тем более Колумбия, вообще отказавшаяся от федерализма. Зато США и пришедшая к федерализму своим сложным путем Мексика сохранили эти формулировки в своих названиях.

Наряду с постколониальной следует выделить ***колониальную модель федеративного территориально-государственного строительства.*** Отличие состоит в том, что федерация начинает формироваться не в процессе обретения независимости, а в колониальный период по инициативе самих колонизаторов. Федерализм, таким образом, становится способом "мягкого" управления колониями. Его особенно часто использовали англичане, которые, усвоив уроки борьбы за независимость американских колоний и создания на их основе США, давали своим колониям самоуправление и интегрировали колонии в зависимые от британской короны федеративные образования. После получения независимости эти государства обычно оставались федерациями с прежней региональной структурой.

Ярким примером является Канада [Мелкумов, 1998]. Федерализм в Канаде исторически связан с Актом о Британской Северной Америке от 1867 г., который определил принципы объединения четырех провинций. Похожие процессы интеграции колоний происходили и в Австралии. Так, в 1855 г. колонии Новый Южный Уэльс, Южная Австралия и Тасмания получили самоуправление. В 1900 г. британский парламент принял решение об объединении всех шести колоний в Австралийский Союз. Окончательно Австралия стала независимым государством и перестала быть британским доминионом в годы Второй мировой войны. При этом она осталась федерацией и сохранила прежнее АТД.

Пример другой бывшей британской колонии — Нигерии интересен тем, что она сохранила возникшую в колониальный период федеративную модель, но радикально изменила АТД. О федерации в Нигерии говорят еще с 1914 г. Но первым важным шагом стало принятие в 1947 г. конституции Ричардса, в соответствии с которой страна делилась на три области с самоуправлением. Децентрализация была подтверждена и в последующих колониальных конституциях Макферсона (1951 г.) и Литлтона (1954 г.). После достижения независимости в 1960 г. Нигерия осталась федерацией, хотя очень нестабильной и с постоянно меняющейся политико-административной картой.

Британские колонизаторы также способствовали развитию федерализма в Малайзии. Пример Малайзии интересен тем, что здесь британцы не столько создавали свои провинции, сколько сохраняли традиционное деление на султанаты, т.е. феодальную основу. После Второй мировой войны, в 1846 г. был создан Малайский Союз, в 1948 г. преобразованный в Малайскую Федерацию. Ее независимость была провозглашена в 1957 г. При этом в состав федерации были интегрированы отдельные британские колонии Сабах и Саравак на острове Калимантан, которые стали штатами Малайзии, наряду с султанатами и бывшими британскими колониальными поселениями (так называемыми Стрейтс-Сеттлментс)[35].

Британская федеративная модель колониального управления использовалась и в некоторых других странах. Например, в 1953—1963 гг. существовала Федерация Родезии и Ньясаленда (ныне — три независимых государства Замбия, Зимбабве и Малави). В 1958—1862 гг. была создана Вест-Индская (Британская Карибская) Федерация, впоследствии распавшаяся на отдельные независимые государства и британские заморские территории. Еще одним английским экспериментом явилось формирование на территории подконтрольного Йемена Федерации Южной Аравии в 1959—1967 гг.

Однако все эти проекты не были реализованы после получения соответствующими территориями независимости в связи с отсутствием достаточных предпо-

[35] Сингапур вышел из этого объединения и стал отдельным независимым государством в 1965 г.

сылок. В то же время британские колониальные провинции Канады и Австралии оказались подходящей основой для федеративного территориально-государственного строительства, напоминая по своему формату и особенностям региональной идентичности колонии, объединившиеся в США. Колониальный тип федеративного строительства в Канаде и Австралии эффективно преобразовался в постколониальный. Устойчивой основой оказались и малайские султанаты, отчасти соответствующие постфеодальному типу, о котором речь шла выше. Что касается Нигерии, то там существовали предпосылки федерализации, связанные с межрегиональными противоречиями этноконфессионального характера. Но сама "британская" региональная структура оказалась неподходящей и слишком "крупной", а потому была радикально изменена.

Исторически распространенной моделью федерализации является ***организация территориально неоднородного государства в процессе деколонизации***. В этом процессе возможно сочетание интеграции феодальных или постфеодальных политий и колониальных провинциальных форм. Нетрудно заметить, что эта модель просматривается и в рассмотренной выше Малайзии, но там федерация стала формироваться еще в колониальный период.

Одним из вариантов постколониальной модели является *создание федерации на базе традиционных феодальных образований*. Наиболее простым случаем являются Объединенные Арабские Эмираты. Здесь, как и в султанатах Малайзии, сохранялась традиционная власть эмиров и шейхов. В процессе колонизации над эмиратами был установлен британский протекторат. В 1853 г. эту территорию стали называть Договорным Омаром (бывший Пиратский берег), из ее состава выделились султанат Маскат и имамат Оман (позднее сформировавшие единое государство Оман). В 1968 г. в процессе борьбы за независимость эмираты подписали соглашение о федерации (к которому так и не присоединились эмираты Бахрейн и Катар, ныне, как и Оман, являющиеся отдельными государствами)[36], а в 1971 г. получили полную независимость (в 1972 г. к шести эмиратам примкнула Рас-эль-Хайма). Таким образом, в основе территориальной неоднородности в этом случае лежала исторически сложившаяся феодальная основа, полностью воспроизведенная при создании независимого государства.

Другой вариант — это *постколониальная организация федерации на основе этнолингвистических принципов*. Являясь британской колонией, Индия частично делилась на колониальные провинции, частично — на традиционные феодальные княжества (аналогично султанатам, сохраненным англичанами в Малайзии). В рамках этих региональных единиц существовало свое самоуправление. Например, принятый в 1935 г. Акт об управлении Индией предполагал расширение прав провинций, создание там легислатур и правительств. После обретения независимости молодое

[36] Это немного напоминает американский сценарий.

государство должно было решить сложнейшую задачу по интеграции крайне раздробленной (из-за наличия княжеств) структуры и созданию укрупненной сетки АТД (проблема, известная из германской истории). Федерация была признана наиболее адекватной формой территориально-государственного строительства в условиях полиэтнического государства, да еще и с сохраняющимися феодальными образованиями. Поэтому одни штаты в Индии создавались на основе провинций Британской Индии, а другие — на основе княжеств или их объединений. Реорганизация системы АТД проводилась с помощью этнолингвистического принципа и продолжается до сих пор.

В аналогичном положении оказался и другой осколок Британской Индии — Пакистан. После обретения независимости здесь развернулось движение за расширение автономии провинций, созданных на этнолингвистической основе. Но в 1955 г. Западный Пакистан был объединен в одну провинцию, а федерация в 1956 г. создана из двух образований — Западного и Восточного Пакистана. И только после 1971 г. — распада страны и выхода населенного бенгальцами Восточного Пакистана (нынешний Бангладеш) на территории прежнего Западного Пакистана возникла федерация в ее современном виде с делением страны на четыре провинции (конституция 1973 г.).

В то же время известны и неудачные примеры федерализации территориально неоднородных государств в процессе деколонизации. Если Индия и Пакистан с их сложной этнолингвистической региональной структурой и рудиментами феодальной раздробленности пошли по пути федерализации, то Бирма (нынешняя Мьянма) не смогла сохраниться в этом качестве. Бирма была отделена от Британской Индии в 1937 г. В 1947 г. на конференции в Панлоне провозглашен Бирманский Союз, его конституция принята в том же году на учредительном собрании. Бирма была провозглашена федеративной республикой, в которой часть административных единиц составили национальные автономии. Однако генерал Не Вин в 1960 г. фактически ликвидировал бирманский федерализм, и конституция 1974 г. изменила модель территориально-государственного строительства.

Среди неудачных примеров постколониальных федераций также Соединенные штаты Индонезии, которые просуществовали в 1949—1950 гг. и то скорее на бумаге. Практически не удалось создать федерацию в большом и полиэтническом Заире (нынешняя Демократическая Республика Конго). Здесь децентрализация предполагались конституциями 1960 и 1965 гг., но сразу за принятием последней произошел переворот, и по конституции 1967 г. страна стала унитарным государством. Только 12 лет после обретения независимости просуществовала в качестве федерации Ливия, а точнее — Соединенное королевство Ливия, разделенное на три исторические области. В 1963 г. Ливия объявлена унитарным государством. Наконец, федеративные принципы использовались в Камеруне, который в 1961 г. сложился из двух частей, восходящих к двум разным колониям, — южной половины Запад-

ного Камеруна (его северная часть по плебисциту отошла к Нигерии) и Восточного Камеруна. Однако в 1972 г. по итогам референдума и принятия новой конституции вместо Федеративной Республики Камерун на свет появилась неделимая Объединенная Республика Камерун.

Неудачные примеры постколониальной федерализации обычно связаны или со слабыми предпосылками, недостаточно развитой региональной структурой, чтобы государство могло считаться полноценной федерацией, или с жестким подавлением регионализма, воспринимаемого в качестве угрозы единству страны (Мьянма). Нередки ситуации, когда региональные интересы в молодых государствах с неразвитым гражданским обществом оказываются практически не артикулированными, а потому потребность в федерализации слаба (Заир, Камерун, Ливия и др.). Таким образом, в некоторых (но довольно редких) случаях рецентрализация может приводить к ***дефедерализации***.

Третьим стимулом постколониальной федерализации может стать *неоднородная природно-географическая основа*. Одним из ярких примеров являются Федеративные Штаты Микронезии. Это — часть бывшей подопечной территории США, возникшей после Второй мировой войны в 1947 г. В 1964 г. в Микронезии был учрежден Конгресс Микронезии, который в 1967 г. создал комиссию по определению будущего статуса островов. Территория была поделена на четыре части, у которых оказалась разная судьба. Одной из этих частей стали Федеративные Штаты Микронезии, конституция которых принята в 1979 г. (затем в нее вносились серьезные поправки). ФШМ находятся в свободной ассоциации с США, при этом в 1991 г. были приняты в ООН. Фактором федерализации стало деление государства на четыре островные группы, которые и стали штатами.

Природно-географическая раздробленность в виде деления на три острова стала фактором федерализации Коморских островов, получивших независимость в 1975 г. (при этом Коморы остаются одной из самых нестабильных федераций). Показателен и пример Федерации Сент-Киттс и Невис, где субъектами являются два одноименных острова (третий остров — Ангилья вышел из объединения еще в колониальный период, в 1980 г., и остается британским владением). Нынешняя федерация руководствуется конституцией 1982 г. и получила независимость в 1983 г.

Еще одна постколониальная модель связана с объединением освободившихся колоний, уже успевших провозгласить себя независимыми государствами. Примером служит Танзания, которая в своем официальном названии использует понятие "объединенная республика". Государство появилось в 1964 г. и объединило Танганьику (независимость провозглашена в 1961 г.) и Занзибар (независимый с 1963 г.)[37]. Другим, но неудачным примером служит Малийская Федерация. В 1960 г. она получила независимость от Франции, но в течение нескольких месяцев распалась на

[37] В 1964 г. на Занзибаре был ликвидирован традиционный султанат.

Мали (в составе федерации эта территория называлась Суданской Республикой) и Сенегал. В отличие от небольшого Занзибара, Мали и Сенегал располагали значительной территорией и имели свои предпосылки для создания отдельных государств, которые и были реализованы.

Федерализация не обязательно происходит в результате создания нового независимого государства, как это видно из предыдущих примеров. Еще одна модель федерализации связана с реорганизацией унитарного государства на федеративных принципах. Ее можно назвать ***реорганизационной моделью***.

Как правило, реорганизационная модель возникает под воздействием самых мощных факторов регионализации — этнических. Государство идет на создание новой модели территориально-государственного строительства с более высоким уровнем децентрализации и административно-территориальным делением этнического типа. Нередко эта модель используется в результате пересмотра принципов территориально-государственного строительства по итогам войн или острых межэтнических конфликтов. В частности, распространены ситуации, когда какой-либо территории удается отстоять свои претензии на особый статус, что приводит к пересмотру конституционных основ государства в целом и его превращению в федерацию.

Одним из примеров является Бельгия, где процесс федерализации был начат в 1970 г. Главной причиной стали противоречия между двумя основными общинами — фламандцами и валлонами (см. ниже).

Другой пример — Эфиопия, которая стала федерацией по конституции 1994 г. Первая конституция императорской Эфиопии 1931 г. была сугубо унитарной. Федерация возникла в 1950—1952 гг. в виде Федерации Эфиопии и Эритреи. В этой федерации Эритрея обладала автономией, что скорее позволяет говорить об асимметричном государстве с высоким уровнем самостоятельности периферийной автономии. В 1962 г. особый статус Эритреи был отменен. После смены власти в начале 1990-х гг. Эфиопия была заново воссоздана в виде девяти штатов, каждый из которых имеет этническую основу. Но Эритрея при этом отделилась и стала независимым государством.

Характерен пример Боснии и Герцеговины, государства, возникшего на развалинах Югославии и ставшего ареной межнациональных войн 1992—1995 гг. В частности, в ходе войны на части территории Боснии и Герцеговины возникла Республика Сербская. В процессе примирения под надзором мирового сообщества, после заключения Дейтонских соглашений и принятия конституции 1995 г. Босния и Герцеговина стала асимметричной федерацией из двух частей. Одна из них также называется федерацией, это — Мусульмано-хорватская федерация, объединяющая представителей двух общин. Другая — Республика Сербская, получившая в процессе примирения особый статус[38].

[38] Наряду с этими двумя субъектами федерации на территории Боснии и Герцоговины был создан отдельный округ Брчко с многонациональным составом населения. Особен-

В Ираке после свержения С. Хусейна начался процесс асимметричной федерализации, стимулом для которого послужили сепаратистские настроения в курдской общине и уже фактически сложившийся автономный регион Иракского Курдистана со своим самоуправлением, пусть и не признанным центральными властями (структура власти, именуемая "региональное правительство Курдистана"). Еще при С. Хусейне в Курдистане действовали парламент и кабинет министров. Далее был введен институт президента Иракского Курдистана. Предполагается, что Иракский Курдистан в процессе конституирования "постсаддамовского" Ирака станет субъектом создаваемой впервые в истории Иракской федерации, возможно — с большими правами в сравнении с другими субъектами федерации. Сторонниками федерализации в Ираке также являются шииты — одна из двух основных групп арабского мусульманского населения, наряду с суннитами.

Процесс реорганизации идет также в Судане. Он начался в 1998 г. в связи с принятием конституции, преобразовавшей Судан в федерацию, состоящую из штатов. Федерализация Судана виделась как способ урегулирования противоречий между Севером и Югом страны, где было развито сепаратистское движение. Новый старт процессу был дан в 2005 г. после подписания мирных соглашений с сепаратистами. Предполагается, что объединение южных штатов — Южный Судан — станет особым автономным регионом со своей выборной властью. Таким образом, в Судане федерализация также идет по асимметричному сценарию.

Реорганизационная модель использовалась в многонациональных социалистических государствах, где считалась эффективным способом решения национального вопроса. Однако такие федерации оказались недолговечными и распались на свои этнические фрагменты. Федерация в Югославии была провозглашена на учредительной скупщине 29 ноября 1945 г. (конституция 1946 г.). Затем Федеративная Народная Республика Югославия была переименована в Социалистическую Федеративную Республику Югославия (конституция 1974 г.). Югославия делилась на шесть республик. Из них четыре в процессе распада в начале 1990-х гг. стали независимыми государствами. Оставшиеся две республики — Сербия и Черногория создали Союзную Республику Югославия, которая также двигалась по пути дезинтеграции. Позднее она преобразовалась в союз, который просто называется Сербия и Черногория. В Сербии и Черногории сейчас можно говорить о "мягкой федерации" (близкой к конфедерации), и вполне вероятным сценарием является ее распад на две составляющие части, возможный в соответствии с законодательством союза и подпитываемый наличием сепаратизма в меньшей республике — Черногории. В 2006 г. истек трехлетний мораторий на проведение референдума о независимости Черногории.

ность географического положения этого округа заключается в том, что он делит территорию Республики Сербской на две части.

Этнический фактор способствовал федерализации и в послевоенной социалистической Чехословакии с ее двумя государствообразующими этносами. Конституционный закон о Чехословацкой федерации был принят в 1968 г. и вступил в силу 1 января 1969 г. Но и это государство после распада мировой социалистической системы развалилось на две части. Сначала Чехословацкая Советская Социалистическая Республика была преобразована в Чешскую и Словацкую Федеративную Республику, а затем на ее месте возникли независимые Чехия и Словакия.

Опыт федераций, созданных в процессе реорганизации на этнической основе, показывает, что в случае, если их субъекты по своему формату и уровню политических амбиций соответствуют параметрам независимых государств, распад становится весьма вероятным сценарием развития.

Наконец, очень редким примером федерализации является ***объединение независимых государств***. Описанные выше интеграционные сценарии касались прежде всего полунезависимых, автономных политий (как феодальных, так и колониальных), которые, однако, не обладали статусом полноценных суверенных государств. Единственный "чистый" пример объединения независимых государств — это создание Танзании, но надо учесть, что независимый Занзибар просуществовал лишь около года, а возникшая в результате Танзания не является классической федерацией[39].

Неудачные попытки объединения суверенных государств отмечались в арабском мире в результате развития панарабистского движения во второй половине XX в. Например, в 1958 г. Объединенная Арабская Республика (сама представлявшая объединение Сирии и Египта) и Йемен провозглашали Союз объединенных арабских государств, открытый для всех. Успеха эта инициатива не достигла. В начале 1970-х гг. принимались декларации о создании Федерации арабских республик при участии Сирии, Египта и Ливии. Формально федерация действовала до 1977 г., но реально вообще не состоялась. Попытки объединения арабских государств можно классифицировать как неустойчивые и во многом декларативные конфедерации, нечто среднее между лигой и полноценной конфедерацией. Подобные объединительные процессы отмечались в отношениях между двумя африканскими странами — Сенегалом и Гамбией[40]. Конфедерация между ними была провозглашена в 1982 г. и формально просуществовала до 1989 г., на деле не приведя к созданию устойчивого наднационального объединения.

---

[39] Известен и совершенно иной, никак не связанный с федерализмом пример объединения Йеменской Арабской Республики (Северный Йемен) и Народно-Демократической Республики Йемен (Южный Йемен) в 1990 г. в унитарную Республику Йемен. Последующие попытки южан вновь отделиться были довольно легко подавлены и не получили активной массовой поддержки.

[40] Гамбия имеет полуанклавное географическое положение: она граничит по суше только с Сенегалом, но имеет свой выход к морю. Такое географическое положение принято называть полуанклавом, в отличие от анклава, который со всех сторон окружен территорией другого государства (или региона).

Все эти факты показывают, что к XX в. сложилась довольно устойчивая политическая карта мира, и *объединение независимых государств в конфедерации, а тем более в федерации в современном мире является очень редким явлением.* В одних случаях этому препятствует устойчивость сложившихся государственных образований, в других, наоборот, их относительная молодость, что приводит к попыткам властных элит целенаправленно работать над укреплением государственности. И в тех, и в других случаях государства не торопятся расставаться со своим национальным суверенитетом, а объединительные идеи не находят в их элитах большой поддержки. Это, в частности, показали провалы всех попыток объединения на основе идей панарабизма.

Однако в XXI в. в связи с глобализацией, новым развитием интеграционных процессов и одновременно — снижением влияния ценностей национализма и этатизма "*классическая*" *федерализация на договорных началах может стать более интенсивной.* Возникновение более устойчивых наднациональных образований, а затем и федераций возможно в тех объединениях, которые до сих пор подпадали скорее под определение лиги. В первую очередь это — Европейский союз (где развернулся процесс принятия единой конституции, хотя единого мнения в пользу ее принятия пока нет), за которым в долгосрочной перспективе могут последовать другие объединения, имеющие пока скорее экономический характер (АСЕАН и др.). Таким образом, развитие некоторых территориально-политических систем по схеме "лига или уния — конфедерация — федерация" представляется вполне возможным.

2.4.3

Факторы федерализации

Исторические факторы связаны с формированием федераций в виде новых государств, создаваемых, как правило, в процессе постфеодальной интеграции или постколониального объединения. Федерализация происходит в случае значительной исходной неоднородности объединяющейся территории и наличия у ее частей интереса к интеграции.

С этими факторами обычно связан классический сценарий договорной интеграции. Однако подлинно суверенные государства пока еще почти никогда не создавали федерации, в лучшем случае это были временные конфедеративные образования. Речь идет именно о полуавтономных политиях в рамках рыхлых союзов (типа Священной Римской империи) или слабо интегрированных между собой колониях.

Исторические факторы, связанные с раздробленной феодальной территориально-политической структурой, создали эффект исторической (традиционной) гетерогенности. Примером служит старогерманская основа Священной Римской им-

перии. На ее основе сформировались федеративные региональные структуры Германии, Австрии и Швейцарии (также с ней связано АТД Бельгии, но федерацию в Бельгии составляют новые территориально-политические образования). Исторические факторы, связанные с феодальной раздробленностью, повлияли на создание федерации в ОАЭ. Кроме того, устойчивые феодальные образования участвовали в процессе федерализации в Малайзии и отчасти в Индии.

Другим примером служит колониальная территориально-политическая структура, ставшая другим историческим фактором федерализации. Колониальная система исторических провинций стала территориальной основой федерализации (или федеративной централизации) в США, Мексике, Бразилии, Аргентине, Венесуэле, Канаде, Австралии.

Возникновение федерации в бывших колониях связано с тем, что территории этих колоний были слабо интегрированы, и у них отсутствовала общая идентичность. Центр управления был вынесен, он находился в метрополии, которая не занималась специальной интеграцией колоний (либо, как Великобритания, делала это в федеративной форме) или сохраняла там традиционные феодальные образования. В результате на этапе освобождения независимые государства характеризовались сильно развитым регионализмом.

Этноконфессиональные факторы связаны с формированием федераций на основе полиэтнических государств, когда субъекты федерации более или менее совпадают с этническими ареалами. Эти факторы оказали наибольшее воздействие на федерализацию в Индии, Пакистане, Эфиопии, Судане, Ираке, Бельгии, Боснии и Герцеговине. Нынешняя федерация Сербии и Черногории включает две национальные республики и представляет собой остаток от прежней Югославии. Следует здесь же упомянуть и Нигерию, где региональная структура эволюционировала от простой внутриколониальной к более дробной этноконфессиональной, лучше учитывающей особенности этнической карты.

В то же время не следует считать, что федеративная модель развивается во всех полиэтнических государствах. Ее принятие требует принципиального решения со стороны центра. Федерализация не происходит в государствах:

- со слабо артикулированными интересами этнических общин;
- где нет территорий компактного проживания этнических групп;
- где действуют жесткие авторитарные и военные режимы.

К числу многонациональных и притом унитарных государств относятся такие страны, как Иран, Турция, Индонезия, Таиланд, Афганистан, большинство стран Африки и др. Однако политическая эмансипация этнических ареалов всегда остается возможным сценарием их политического развития. Примером служит Ирак, где курды воспользовались конфликтом между Западом и режимом С. Хусейна, чтобы начать конституирование своей автономии на севере страны. После свержения С. Хусейна курды получили большое влияние в иракской политике в

целом, настаивая при этом на федерализации страны и особом статусе Иракского Курдистана.

Природно-географические факторы связаны с федерализацией государств, регионы которых разделены морскими преградами или горными барьерами. В условиях географического обособления часто развивается ярко выраженная региональная идентичность, даже если обособленная территория не отличается по этническим параметрам. Примерами федераций, на формирование которых преимущественное влияние оказали природно-географические факторы, являются Коморские острова (три острова), Микронезия (три островных группы и четвертый отдельный остров), Сент-Киттс и Невис (два острова).

Но и в этом случае совсем не обязательно, чтобы государство, представляющее собой архипелаг или включающее островные группы, формировало федерацию. Одной лишь дифференцированной физико-географической геоструктуры недостаточно, нужна еще реально развитая и артикулированная региональная идентичность. Поэтому обратными примерами служат Индонезия, Япония, Греция и др. Рядом с федерацией Сент-Киттс и Невис находится государство Антигуа и Барбуда, состоящее из двух равновеликих островов. Однако федерацией оно не является. В то же время процессы развития региональной идентичности на географически обособленных территориях могут приводить к появлению требований о децентрализации.

Следует указать, что величина государственной территории не является сама по себе фактором федерализации (также как и децентрализации). Фактором является не размер, а *степень неоднородности территории по тем или иным параметрам*, что ведет к развитию региональной идентичности и дальнейшей артикуляции региональных интересов. Причем последнее происходит далеко не всегда и характерно для политически более развитых обществ с их "региональной эмансипацией". В то же время *развитие федерализации зависит от политического режима в стране*: авторитарный и тем более тоталитарный режим может какое-то время эффективно подавлять импульсы к децентрализации. По разным причинам не являются федерациями такие крупные и, кстати, не столь уж однородные государства, как Китай, Япония, Индонезия, Таиланд, Афганистан, Иран, Турция, Заир, Перу, Колумбия, Боливия, Франция, Швеция и др.

В реальности, как правило, происходит *смешение факторов федерализации*. Очень часто связаны друг с другом исторические и этноконфессиональные факторы, которые действуют одновременно и параллельно.

Также следует понимать, что наличие дифференцированной геоструктуры только создает *потенциал для федерализации. Актуализация* этого потенциала зависит от конкретных условий политического развития страны и ее регионов.

Отсутствие федерализма в неоднородных государствах может объясняться несколькими причинами:

- сильной унитаристской традицией;
- наличием авторитарного режима;
- слабой региональной идентичностью;
- моноэтническим составом населения.

2.4.4

Классификации федераций

Существует несколько классификаций федеративных государств (см. также: [Кинг, 2000]).

Во-первых, федерации делятся на ***конституционные*** и ***договорные***. Практически идентичным является деление федераций на центробежные и центростремительные. В обоих случаях речь идет о *генезисе федерации* как основном признаке.

Договорные, или центростремительные, федерации создаются преимущественно снизу, на основе договорных отношений между политиями. Отличительным признаком является учредительный договор между региональными сообществами.

Конституционные, или центробежные, федерации создаются сверху, в результате конституционной реорганизации территории и изменения модели территориально-государственного строительства.

По определению В. Рыкина, "центростремительный" федерализм предполагает координацию действий структурированных по территориальному признаку политических сил на основе принципов единства. "Центробежный" федерализм определяется тем, что политические силы отделяются от единой политической структуры или хотят добиться большей самостоятельности, не отказываясь при этом полностью от политического единства" [Рыкин, 1999, с. 58].

Как показывает политико-исторический анализ, договорные формы федерализма были хорошо выражены в Швейцарии и США, которые часто называют классическими федерациями. Примером договорной федерации следует считать и ОАЭ. На этапе становления федерации договорные отношения активно использовались в Аргентине.

Исторически договорные формы федерализма развивались и в Германии. Однако современная федерация была создана в процессе конституционной реорганизации.

Конституционные федерации могут не считаться классическими с точки зрения глубины их истории, но в то же время становятся наиболее распространенным типом. Их появление соответствует современным тенденциям децентрализации в унитарных государствах.

Четко отделить два типа федераций на самом деле невозможно, и можно говорить о *переходных типах конституционно-договорных федераций*. Например, феде-

рации могут формироваться на договорных началах, а потом их могут воссоздать или преобразовать с помощью конституционной реорганизации и, возможно, с новыми межрегиональными границами (Германия, Австрия). В конституционных федерациях могут использоваться договорные формы, но договорные отношения между центром и регионами (или между отдельными регионами) не обязательно носят характер учредительного договора, создающего федерацию. Даже США не являются чистым примером договорной федерации, поскольку договорной принцип в полной мере относится только к 13 первоначальным штатам[41].

Во-вторых, федерации делятся на ***этнические***, ***территориальные*** и ***смешанные***. Отличительным признаком является использование структуры этнических ареалов при формировании субъектов федерации.

- В этнических федерациях субъектами обычно становятся крупные этнолингвистические ареалы.
- В территориальных федерациях регионы или вообще не отличаются по этническим параметрам (если государство является мононациональным), или же этнические границы сознательно не используются.
- Смешанный тип относится к тем федерациям, где есть субъекты федерации, выделенные как на этнической, так и на территориальной основе.

Классическими примерами этнических федераций являются Индия, Пакистан, Эфиопия, Нигерия, Бельгия, Босния и Герцеговина, Сербия и Черногория[42]. Однако ни в одном из случаев нет буквального совпадения этнических и региональных границ. Мелкие этнические ареалы обычно не выделяются в качестве регионов первого порядка. Проведение этнических границ, как уже неоднократно подчеркивалось, затруднено по объективным причинам. Наконец, возможны ситуации объединения этнических общин в одном субъекте федерации. Поэтому этническая конгруэнтность практически всех федераций является условной.

Территориальных федераций в мире гораздо больше. Практически все постколониальные федерации делятся на субъекты, восходящие к колониальным провинциям, а не этническим ареалам. К федерациям этого типа относятся США, Аргентина, Мексика, Венесуэла, Бразилия, Австралия. Также к их числу можно отнести Германию и Австрию, Малайзию и ОАЭ, Микронезию, Коморские острова, Сент-Киттс и Невис.

В то же время говорить о чисто территориальной федерации можно только в мононациональных государствах, таких, как Германия или Австрия. Серьезные элементы этнокультурных различий между регионами есть в США (афроамерикан-

---

[41] Чтобы подчеркнуть договорной характер федерации или хотя бы высокий уровень самостоятельности субъектов, в официальных названиях федеративных государств нередко используются понятия "союз", "содружество", "соединенные штаты".

[42] Кроме того, этнические (курды), а также конфессиональные (сунниты и шииты) факторы играют главенствующую роль в процессе федерализации Ирака.

ское, латинское и пр. население). В Мексике есть штаты с преобладанием индейцев. Этнические различия между регионами прослеживаются в Малайзии (китайцы, народы Калимантана и др.).

В этой связи целесообразно разделить территориальные федерации на моноэтнические, где этнический принцип невозможен в принципе, и полиэтнические, где он возможен, но практически не используется.

Смешанный тип федерации связан с теми федерациями, где различные этнические группы могут иметь от одного до множества субъектов федерации. Яркий пример — Канада, где есть франкоязычный Квебек[43], эскимосский Нунавут и большая группа англоязычных провинций. Аналогично в Швейцарии есть большинство из германоязычных кантонов, большая группа франкоязычных кантонов, один италоязычный кантон и ряд смешанных франко-германских кантонов. К разряду смешанных федераций могут быть причислены Ирак и Судан — федерации, находящиеся в процессе становления.

Существует точка зрения, в соответствии с которой территориальные федерации представляются более устойчивыми образования по сравнению с этническими. Действительно, в мире, где принципы национально-государственного строительства определили политическую карту, создание субъекта федерации, являющегося одновременно этническим ареалом, таит в себе риск сепаратизма. Этнонациональный принцип государственного строительства создает территориальный формат для возможного распада страны. Известны примеры социалистических федераций, построенных с активным использованием национального принципа и впоследствии распавшихся, когда наднациональная социалистическая идея утратила поддержку населения. Однако в то же время недоучет этнонационального принципа в условиях полиэтнического государства может вызвать острую политическую борьбу вплоть до межнациональных войн и терроризма. Важно еще раз подчеркнуть, что политические границы не могут быть бессмысленными, они должны совпадать с геоструктурами региональной идентичности, а этнические ареалы являются наиболее развитыми и консолидированными структурами. Другое дело, что государство должно, исходя из общенациональных интересов, обеспечивать центростремительные тенденции, подавляя и "замораживая" сепаратизм.

Поэтому в полиэтнических государствах речь идет о таком формировании политической карты, которое снижало бы риски сепаратизма, позволяя при этом учитывать потребности этнических ареалов. Редко где используется принцип "один этнос — один субъект федерации". Редки и ситуации, когда в рамках региона одна этническая группа составляет абсолютное большинство и при этом целиком сосредоточена в этом субъекте федерации. Как результат, минимизируется число ситуаций, когда этнический ареал можно легко и безболезненно "вырезать" из территории страны и превратить в независимое государство.

[43] Подробнее см.: [Барановский, 1997; Шило, 1999].

Добавим, что риски сепаратизма существуют и в территориальных федерациях. Например, обособленность островных групп подпитывает сепаратизм иной раз не меньше, чем этнические противоречия. Именно Коморские острова отличаются развитым островным сепаратизмом, и два острова из трех (за исключением "столичного" острова) неоднократно провозглашали свой суверенитет и независимость. В Федерации Сент-Киттс и Невис последний остров не оставляет попыток выхода из состава федерации.

В-третьих, федерации можно классифицировать по ***степени дробности*** их политико-административной структуры.

Двухсубъектные федерации являются наименее устойчивыми, поскольку каждый из субъектов по своему формату оказывается близок к формату независимого государства. Нередко сепаратизм усиливается в меньшем по размерам субъекте, который считает, что в случае обретения независимости сможет активнее развиваться. В настоящее время такими федерациями являются Сент-Киттс и Невис, Танзания, Босния и Герцеговина, Сербия и Черногория. Пакистан и Чехословакия не смогли долго существовать в таком формате и распались, а Камерун и Эфиопия перешли в свое время от двухсубъектности к унитаризму[44]. Двухсубъектная Сербия и Черногория также весьма неустойчива.

Небольшое число субъектов федерации также не характерно для современных федераций. Среди примеров — Бельгия и Коморские острова (по три субъекта), Пакистан и Микронезия (по четыре).

Большинство федераций относится к числу ***полисубъектных***. Здесь риски распада ниже, поскольку субъекты федерации обычно невелики и прочнее связаны друг с другом. Менее 10 субъектов федерации насчитывается в Австралии, Австрии, ОАЭ и Эфиопии, в Канаде их 11 (плюс две территории), в Малайзии — 13, в Германии — 16. Латиноамериканские федерации являются достаточно дробными: 22 штата в Венесуэле, 23 провинции в Аргентине, 26 штатов в Бразилии и 31 штат в Мексике. В составе Швейцарии — 23 кантона, в Судане — 26 штатов, в Индии — 28, в Нигерии — 36. Наибольшее число субъектов федерации (кроме России) насчитывается в США — 50 штатов.

2.4.5

Федератизм как форма федерализма

Особой формой федерализма считается ***федератизм***. Он определяется как "асимметричные взаимоотношения между федерированным государством и более круп-

[44] Потом Эфиопия "потеряла" второй субъект — Эритрею, а сама преобразовалась на оставшейся территории в полисубъектную федерацию.

ной федеративной державой. В этом случае основой поддержания союза является сохранение федерированным государством широкой внутренней автономии при отказе от некоторых форм участия в управлении федеративным образованием" [Элейзер, 1995, с. 107].

Классические случаи федератизма связаны с США. Они могут одновременно рассматриваться и как форма децентрализации для заморских территорий. Специфика ситуации с федератизмом состоит в том, что роль центра в системе выполняет федеративное государство в лице США. Этим и объясняется модель отношений, когда заморские территории получают автономию и органы самоуправления, напоминающие таковые в американских штатах, но при этом не включаются в общенациональный процесс принятия политических решений, не входя таким образом в состав федерации.

Отношения федератизма не распространяются на государства, которые находятся в свободной ассоциации с США (Федеративные штаты Микронезии, Маршалловы острова и Республика Палау). Речь идет о территориях, не имеющих статуса суверенных государств, тогда как указанные выше территории являются членами ООН.

Одним из ярких примеров федератизма служит Пуэрто-Рико. Губернаторские выборы, аналогично американским штатам, проводятся на этом карибском острове с 1948 г. С 1952 г. действует конституция Пуэрто-Рико, которая наделяет остров статусом свободно присоединившегося государства. Пуэрто-Рико, как наиболее крупное из числа подобных политических образований, находится в неустойчивом положении в связи с выступлениями одной части населения за превращение в 51-й американский штат, а другой — за независимость. Плебисциты проводились в 1967, 1993 и 1998 гг. и во всех случаях закончились в пользу сторонников статус-кво. Правда, в 1967 г. за преобразование Пуэрто-Рико в полноценный штат голосовали 38,9%, а в 1998 г. — уже 46,5%.

Еще одним примером являются Северные Марианские Острова, часть бывшей подопечной территории Микронезия, которая не пошла по пути создания новой государственности, как это сделали Федеративные штаты Микронезии. По результатам плебисцита в 1975 г. острова получили статус свободно присоединившейся территории. В 1978 г. здесь было введено самоуправление, в 1986 г. оформлен политический союз с США. В 1992 г. было официально прекращено действие опеки ООН. При этом на островах, как и в американских штатах, избираются губернатор и легислатура.

Похожий, но не идентичный статус в системе американских периферий имеют Гуам, Американское Самоа и Виргинские острова. К настоящему времени там везде выбираются губернаторы и легислатуры. Основной закон острова Гуам был принят конгрессом США еще в 1950 г., Виргинских островов — в 1954 г. Более специфическая ситуация существует в Американском Самоа, которое считается неин-

корпорированной территорией США, и, как территориально-политическая система, находится в процессе формирования. Здесь губернаторские выборы стали проводить только в 1977 г. (ранее губернатор назначался министерством внутренних дел США). Правда, легислатура избирается в Американском Самоа еще с 1948 г. Особенностью этой территории является наличие традиционной власти — сената, состоящего из местных вождей.

Как уже говорилось, федератизм не предполагает участия соответствующего региона в управлении "большим" государством. В этом его отличие от французской и датской моделей отношений с заморскими территориями (и сходство с австралийской и новозеландской моделями). В то же время почти все указанные территории все-таки имеют в конгрессе США своих делегатов без права голоса. В конгрессе нет только представителя Северных Марианских островов. Пуэрто-Рико отправляет в конгресс комиссара-резидента с правом законодательной инициативы, но без права голоса.

2.4.6

Федеративная трансформация

Большой интерес представляют процессы федеративной трансформации. Под федеративной трансформацией подразумеваются институциональные изменения, которые ведут к преобразованию унитарного государства в федерацию (реорганизационная модель). Предметом исследования являются продолжительность этих процессов, собственно изменения и используемые сторонами политические технологии и, наконец, результат.

Как правило, в современном мире федеративная трансформация используется для решения острых этнополитических проблем и ведет к формированию этнических или смешанных федераций.

Бельгия, будучи де-юре монархией, вступила в период федеративной трансформации в 1970 г., начав пересмотр конституции. Причиной стали острые противоречия между двумя основными этнолингвистическими общинами — фламандской и валлонской. Началась замена унитарной структуры (унаследованной еще от первой конституции 1831 г.) на общинно-региональную.

Особенность Бельгии заключается в том, что федеративные отношения развивались в этом государстве одновременно в двух плоскостях:

- территория страны была разделена на три региона — Фламандию, Валлонию и столицу страны — Брюссель;
- *население страны было разделено на три этнолингвистические общины* — фламандскую, валлонскую и германоязычную (последняя представляет небольшую группу на востоке страны).

Регионы и ареалы расселения этнолингвистических групп совпадали не полностью. Франкофоны доминируют не только в Валлонии, но и в Брюсселе, который при этом является анклавом на территории Фламандии. Притом Брюссель является двуязычным городом. Германоязычное население своего региона не имеет и проживает в основном в Валлонии.

В процессе реформы в Валлонии и Фламандии были созданы органы самоуправления — региональные советы, на их основе — общества регионального развития. В 1974 г. в регионах появились три региональных министерских комитета, выполнявших скорее консультативные и информационные функции. В сложном положении оказался Брюссель, где пришлось создать два культурных совета — по числу этнолингвистических общин. Полноценных региональных прав Брюссель на том этапе не получил. При этом шла борьба за расширение экономических прав регионов. Разгорелись споры о статусе Брюсселя и о принадлежности небольших двуязычных районов или монолингвистических анклавов.

Второй пересмотр территориально-политической модели произошел в 1980 г. Были приняты решения о расширении прав общин и регионов, а также о реализации регионального статуса Брюсселя. В конце 1981 г. создали органы общинного самоуправления — законодательные ассамблеи и исполнительные комитеты. Прежние культурные советы преобразовали в советы общин из числа членов соответствующих лингвистических групп национального парламента. Одновременно была проведена реформа структуры общенационального парламента, соответствующая новым реалиям.

Следующая реформа последовала в 1988—1993 гг. в соответствии со специальной правительственной программой. Реформа включала три фазы, на последней из которых планировался пересмотр конституции. Регионы и общины расширили свою компетенцию. Был зафиксирован особый статус двуязычных районов. Также приняли законы об увеличении бюджетных ассигнований регионам и создании высшего арбитражного и кассационного судов для разрешения споров между субъектами.

В 1989 г. было оформлено решение проблемы Брюсселя. Столица Бельгии получила все права региона, в ней появились региональный совет и соответствующая исполнительная власть. Одновременно Брюссель получил права агломерации (округа) и общины. При этом, поскольку Брюссель является двуязычным городом, в нем были созданы единая общинная комиссия и одновременно две общины со своей компетенцией.

На следующем этапе реформы, в 1992—1993 гг., выборы региональных парламентов стали прямыми.

Окончательное преобразование Бельгии в федерацию произошло в феврале 1994 г. с обнародованием новой редакции конституции. В соответствии с конституцией Бельгия стала федерацией трех общин, трех экономических регионов и четы-

рех языковых сообществ (появление четырех языковых сообществ объясняется двуязычием Брюсселя). Лингвистический паритетный принцип стал использоваться при формировании правительства [Павличук, 1995].

Процессы современной федеративной трансформации также можно изучать на примерах Боснии и Герцеговины и Эфиопии. Еще одним примером становится Судан, конституция которого, принятая в 1998 г., предусматривала переход к федерализму и новое деление на 26 штатов. Однако в условиях политической нестабильности и достаточно авторитарного режима эта конституция не вступила в силу в полной мере. Процесс федерализации по сути начался заново с подписанием мирных соглашений между центральными властями и повстанцами и принятием новой конституции в 2005 г. Эта конституция определяет нормы децентрализации в государстве, расширяет права Южного Судана, предусматривает шестилетний переходный период, по окончании которого Южный Судан может решить вопрос о самоопределении. Процессы федеративной трансформации развиваются в Ираке, возможно по этому пути пойдет Сомали. Во всех этих случаях федерализм и децентрализация становятся способом сохранения территориальной целостности сложившегося ранее государства в обмен на передачу полномочий территориям.

Литература

Основная

Бусыгина И.М. Регионы Германии. М., 2000.

Васильев В.И. История германского федерализма // Новая и новейшая история. 1998. № 3. С. 27—49.

Каменская Г.В. Федерализм: мифология и политическая практика. М., 1998.

Кинг П. Классифицирование федераций // Полис. 2000. № 5.

Национальные модели федеративных государств (круглый стол) // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 1997. № 1.

Рыкин В.С. Австрийский федерализм: прошлое и настоящее. М., 1998.

Саликов М.С. Сравнительный федерализм США и России. Екатеринбург, 1998.

Тихонов А.А. Федерализм в странах Латинской Америки. М., 1979.

Туровский Р.Ф. Политическая география. М.—Смоленск, 1999.

Федерализм: энциклопедия. М., 2000.

Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М., 2000.

Чиркин В.Е. Современный федерализм: сравнительный анализ. М., 1995.

Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. М., 1997.

Элейзер Д.Дж. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5.

Дополнительная

Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф. Опыты федерализма. М., 1994.

Асимметричность федерации / Под ред. А.А. Захарова. М., 1997.

Барановский К.Ю. Феномен умеренного квебекского национализма и перспективы политического решения квебекского кризиса // США: экономика, политика, идеология. 1997. № 7. С. 90—96.

Белов А.Л. Политическая география Канады: основные современные проблемы // Известия ВГО. 1983. Вып. 5. С. 434—439.

Бусыгина И.М. Асимметричность федерации: Россия и опыт Германии // МЭиМО. 1998. № 12. С. 142—151.

Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М., 1998.

Васильев В.И. Федерализм и избирательная система в ФРГ // Полис. 1995. № 4.

Володин А.В. Региональный сепаратизм: проблемы теории и практики. М., 1999.

Географические границы / Под ред. Б.М. Эккеля. М., 1982.

Данилевич И.В. Автономизация Испании // Полис. 1995. № 5.

Дзапсиба Ф.З. Федерализм: современная теория и политическая практика / Под ред. В.М. Долгова. 1999.

Доленко Д.В. Территориальное устройство общества: социально-политический анализ. Саранск, 1993.

Европейский федерализм: современные тенденции / РАН. ИНИОН. М., 2000.

Захаров А. E Pluribus Unum. Очерки современного федерализма. М., 2003.

Карапетян Л.М. К вопросу о "моделях федерализма" (критический обзор некоторых публикаций) // Государство и право. 1996. № 12.

Колосов В.А., Мироненко Н.С. Геополитика и политическая география. М., 2001.

Крылов Б.С. США: федерализм, штаты и местное управление. М., 1968.

Лафитский В.И. США: конституционный строй и роль штатов в структуре американского федерализма. М., 1993.

Лебедева Э.Е. Опыт федерализма в третьем мире и Россия // МЭиМО. 1995. № 2.

Леванский С.А. Германия: федерализм в мононациональном государстве // Полис. 1995. № 5.

Макарычев А.С. Федерализм и регионализм: европейские традиции, российские перспективы // Полис. 1994. № 5.

Международный опыт разрешения этнических конфликтов / Под ред. Б. Коппитерса, Э. Ремакля, А. Зверева. М., 1997.

Мелкумов А.А. Канадский федерализм: теория и практика. М., 1998.

Нойштадт Р. Об американском федерализме // Вестник московской школы политических исследований. 1996. № 6. С. 96—110.

Нуриахметов В.Г., Попов Р.В. Опыт канадского федерализма: уроки для Российской Федерации? // США и Канада: экономика, политика, культура. 1999. № 3/4. С. 131—135.

Павличук Е.И. Федеральная реформа Бельгии // Полис. 1995. № 5.

Парламентская демократия и федерализм в России и Германии / Под ред. А.А. Мацнева, М. Моммзена. М., 1999.

Правовые системы стран мира: Энциклопедический справочник / Под ред. А. Сухарева. М., 2000.

Путь к совершенной модели административного устройств/ А. Акименко, А. Алексеев, А. Лавров и др. // Федерализм. 1996. № 2. С. 127—144.

Региональная социально-экономическая асимметрия и механизмы ее выравнивания. М., 1998.

Рыкин В.С. Австрийский федерализм: история и современность // Новая и новейшая история. 1999. № 3. С. 56—71.

Саликов М.С. Взаимоотношения штатов в системе американского федерализма // Государство и право. 1997. № 9. С. 95—98.

Семенова Н.И. Изменения в структуре Индийского Союза в 60—70-ые гг. // Индия — союз штатов. М., 1981. С. 6—39.

Сравнительный регионализм: Россия, СНГ, Запад / Под ред. О.А. Колобова, А.С. Макарычева. Н. Новгород, 1997.

Столяров М.В. Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа. Казань, 1998.

Тадевосян Э.В. О моделировании в теории федерализма и проблеме асимметричных федераций // Государство и право. 1997. № 8.

Транин А.А. Административно-территориальная организация капиталистического государства. М., 1984.

Фарукшин М.Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. Казань, 1998.

Федерализм в США и Канаде: Взаимоотношения федеральной власти с властями штатов // США: экономика, политика, идеология. 1997. № 2. С. 40—45.

Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Под ред. Б.Н. Топорнина. М., 2001.

Федерация в зарубежных странах / Под ред. Д.А. Ковачева. М., 1993.

Хоффман Э., Натан Р. Современный федерализм: сравнительные перспективы // Международная жизнь. 1991. № 4.

Чиркин В.Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Государство и право. 1994. № 8; № 9.

Чиркин В.Е. Об особенностях федерализма в развивающихся странах // Правовое регулирование национальных отношений / Под ред. Ю.А. Юдина. М., 1980. С. 5—28.

Чиркин В.Е. Современный федерализм: сравнительный анализ. М., 1995.

Шигер А.Г. Административно-территориальное деление зарубежных стран. М., 1956.

Шило В.Е. Кризис канадского федерализма: под бременем конституционных противоречий // США и Канада: экономика, политика, культура. 1999. № 3/4. С. 114—130.

Border and Territorial Disputes. L., 1992.

Burghardt A.F. The Bases of Territorial Claims // Geographical Review. 1973. No. 63. P. 225—245.

Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States / Ed. by E.C. Page, M.J. Goldsmith. L., 1995.

Davis S.R. The Federal Principle: A Journey Through Time in Quest of a Meaning. Berkeley, 1978.

Donahue J.D. Disunited States. N.Y., 1997.

Duchaceck I. Comparative Federalism: Territorial Dimension of Politics. Lanham, 1987.

Dye T.R. American Federalism: Competition among Governments. Toronto, 1990.

Elazar D.J. American Federalism: A View from the States. N.Y., 1972.

Elazar D.J. Exploring Federalism. Tuscaloosa, 1997.

Federal Systems of the World / Ed. by D. Elazar. L., 1991.

Federalism as Grand Design: Political Philosophers and the Federal Principle / Ed. by D. Elazar. Lanham, 1987.

Friederich C.J. Trends in Federalism in Theory and Practice. N.Y., 1998.

Jones S.B. Boundary Concepts in the Setting of Place and Time // Annals of the Association of American Geographers. 1959. No. 49. P. 241—255.

Keating M. State and Regional Nationalism: Territorial Politics and the European State. N.Y., 1998.

New Trends in Federalism // International Political Science Review. 1996. Vol. 17. No. 4.

Page E. Localism and Centralism in Europe. Oxford, 1991.

Prescott J.R.V. Political Frontiers and Boundaries. L., 1987.

Smith B.C. Decentralization and the Territorial Dimension of the State. L., 1987.

Riker W.H. Federalism: Origin, Operation, Significance. Boston &Toronto, 1964.

Sawer K. Modern Federalism. L., N.Y., T., 1969.

Stepan A. Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model // Journal of Democracy. 1999. Vol. 10. No. 4.

Taylor P.J. Political Geography. World-economy, Nation-state and Locality. L., 1989.

Watts R.L. Comparing Federal Systems. Montreal — Ithaca, 1999.

Контрольные вопросы

1. Раскройте понятия "административно-территориальное деление" и "административно-территориальная единица".

2. Опишите основные факторы административно-территориального деления.

3. Почему формирование административно-территориального деления является многофакторным процессом?

4. В чем заключается поливариантность структур административно-территориального деления в различных странах мира?

5. Какие подходы к топонимике административно-территориальных единиц вам известны?

6. Каковы параметры морфологии административно-территориального деления?

7. Какие типы столичности существуют в системе административно-территориального деления?

8. Как проводится реорганизация системы административно-территориального деления в различных странах мира?

9. Раскройте понятие "политическая граница".

10. Опишите процесс создания политической границы.

11. Раскройте известные вам классификации политических границ. В чем состоят особенности межрегиональных политических границ?

12. Назовите основные типы пограничных споров? В чем заключается особенность межрегиональных пограничных споров?

13. В чем смысл понятий "децентрализация", "деволюция" и "федерализация"?

14. Какие процессы децентрализации отмечаются в современных унитарных государствах?

15. Чем отличаются друг от друга унитарные, регионалистские и федеративные государства?

16. Опишите постколониальные модели децентрализации.

17. Какие исторические модели федерализации известны в политической регионалистике?

18. В чем состоят сходства и различия германского и американского федерализма с точки зрения их происхождения и развития?

19. Назовите известные вам случаи постколониальной федерализации.

20. Какие классификации федеративных государств известны в политической регионалистике?

21. Раскройте понятие "федератизм".

22. Опишите известные вам случаи федеративной трансформации в XX—XXI вв.

3
глава

МОДЕЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВА КАК ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ: МИРОВОЙ ОПЫТ

3.1

Общенациональный территориально-политический контроль

Региональная политика проводится для того, чтобы поддерживать необходимый уровень единства страны. Для реализации этой цели государство создает институты и механизмы общенационального территориально-политического контроля. С помощью этих институтов и механизмов обеспечивается должный уровень центростремительных тенденций, позволяющий поддерживать целостность государства как территориально-политической системы.

Анализ мировой практики позволяет говорить о нескольких основных направлениях территориально-политического контроля на общенациональном уровне:

- единство общенационального правового пространства;
- территориальная сеть агентов центральной (общенациональной) администрации;
- специальные институты централизованного контроля и санкций в отношении региональной власти.

3.1.1

Единство общенационального правового пространства

В данном случае речь идет о механизмах, связанных с административно-правовым (государственно-правовым) регулированием. Главной задачей государства в этом контексте является единство общенационального правового пространства. Несмот-

ря на процессы децентрализации, которые предполагают передачу части нормативного регулирования на места в соответствии с местной компетенцией, всегда сохраняется достаточно сильная и, главное, доминирующая по определению общенациональная составляющая правового пространства. Прежде всего, предполагается обязательность общенациональных законов к исполнению на всей территории государства. В ином случае мы имеем дело с конфедерацией или еще более слабой формой объединения государств.

В рамках данного направления в зависимости от государства и степени его децентрализации возможны следующие ситуации.

1. *Полное отсутствие регионального нормотворчества.* В таком случае единство общенационального правового пространства обеспечивается "автоматически". Данная ситуация характерна прежде всего для государств с авторитарными режимами, где вообще не признается децентрализация.

2. *Ограничение регионального нормотворчества сугубо местными вопросами и проведением на местах решений, принятых на общенациональном уровне.* Такая ситуация характеризует унитарные государства, обладающие более или менее развитым местным самоуправлением и его выборными органами. В этом случае в государстве формируется определенный перечень местных проблем, решением которых занимается институт местного самоуправления. Этот перечень может быть сформирован общенациональной властью в рамках муниципальной реформы или определяется конвенциональным путем в форме диалога между центральной властью и местным самоуправлением.

Одновременно местные органы власти решают задачи по внедрению и исполнению (возможно — местному уточнению, конкретизации) национальных законов и программ. Некоторые из этих программ могут быть специально предназначены для данного региона, и их исполнение становится совместным делом центра и властей данного региона.

3. Наиболее сложная ситуация характерна для федеративных государств, где процессы децентрализации зашли достаточно далеко и регулирование единства в национальном правовом пространстве является важнейшей задачей при поддержании баланса "центр — регионы". *В федерации используется принцип верховенства федерального законодательства.* Он предполагает, что общенациональные законы действуют на всей территории страны, создавая таким образом *единое правовое пространство.*

В то же время в некоторых случаях возможны исключения, когда на специально определенных территориях закон или его отдельные положения могут не действовать в связи с особой спецификой (например, в Индии часть положений конституции не распространяется на северо-западный штат Джамму и Кашмир с мусульманским населением и развитыми сепаратистскими настроениями).

Следует напомнить, что в федеративных государствах существует разграничение компетенции между уровнями власти, а значит, *единое правовое пространство в полной мере функционирует только в рамках компетенции федерального центра.* В остальных случаях можно говорить о *рамочном общенациональном законодательстве*, определяющем общие "правила игры" и допускающем значительные различия между регионами (случай совместной компетенции центра и субъектов федерации). Или складывается ситуация совместной компетенции, причем регионы могут сформировать свою нормативную базу по тому или иному предмету до того, как это сделает центр.

Федерация использует механизмы общенационального правового контроля для того, чтобы сохранить установленный уровень единства правового пространства. Например, в странах Латинской Америки Верховный суд может объявить недействительным любой правовой акт, принятый в регионе, в случае признания его не соответствующим национальной конституции. Таким образом, используется *принцип соответствия регионального законодательства федеральному*, и создаются *механизмы признания несоответствия и приведения в соответствие (либо просто отмены) региональных нормативных актов.*

3.1.2

Территориальная сеть агентов центральной администрации. Прямое и непрямое федеральное администрирование

Наряду с формированием более или менее единого общенационального правового пространства государство создает специализированные властные структуры или региональные подразделения общенациональных властных структур для того, чтобы обеспечить представительство своих интересов в регионах. В этой связи говорят о ***территориальных сетях агентов центральной администрации***, представляющих ее политические интересы на местах.

В государстве с неразвитой децентрализацией данная сеть может иметь тотальный характер. Так происходит в том случае, если все местные чиновники назначаются центром. Назначение может быть прямым или косвенным (в последнем случае — когда менее крупные чиновники на местах назначаются региональными чиновниками, которые при этом назначены центром).

Главный интерес представляет формирование "агентских сетей" в странах, где на местах функционируют выборные органы власти, выражающей таким образом территориальные интересы.

Одним из способов реализации территориально-политического контроля является создание подконтрольных центру структур на тех же управленческих уровнях, на которых действует выборная местная власть.

В унитарных государствах с развитым местным самоуправлением наибольший интерес привлекает *континентальная модель местного самоуправления* [Черкасов, 1998]. Смысл этой модели заключается в том, что наряду с местным самоуправлением на местах создается система представительств общенациональной администрации (см. также ниже). Такая ситуация характерна для Франции [Серебрянников, 1981].

Континентальная модель предполагает наличие на местах выборных представительных органов местного самоуправления, нередко формирующих и исполнительные органы местного самоуправления (напомним, что речь в данном разделе идет об АТЕ первого порядка[1]). Эту роль во французском департаменте выполняет генеральный совет. Таким образом, континентальная модель предусматривает наличие выборного представительного органа самоуправления, который также обычно выбирает из своего состава исполнительный орган, занимающийся решением текущих задач в рамках местных полномочий. Для обозначения этой властной структуры целесообразно использовать понятие "***ассамблея***"[2].

Одновременно в департаменте действует институт *агентов центральной администрации* — префектов, которые назначаются президентом республики[3]. Агенты центральной администрации в лице супрефектов действуют в округах, на которые делятся департаменты (супрефекты считаются помощниками префекта по конкретному округу). Интересы центра представляют специальный орган власти и его глава, выполняющие функции общенациональной исполнительной власти применительно к территории. Этот орган власти входит в вертикаль исполнительной власти, он подконтролен центру.

---

[1] В унитарных государствах понятие "местное самоуправление" (или "местное управление") обычно распространяется на уровень АТЕ первого порядка, а не только на более низкие управленческие уровни, которые принято называть местными, или локальными. В федерациях, где существуют два уровня государственной власти, правильнее говорить о региональном самоуправлении на уровне АТЕ первого порядка и местном самоуправлении на субрегиональных уровнях.

В то же время, для того чтобы сделать анализ унитарных и федеративных государств единым и сопоставимым, можно условиться и называть региональным самоуправлением органы самоуправления в АТЕ первого порядка, а местным — самоуправление на субрегиональных уровнях. Такой подход лучше соответствует понятию "регион" в соответствии с теорией политической регионалистики.

[2] Понятие "легислатура" здесь не всегда применимо, поскольку в системе местного самоуправления речь, как правило, не идет о полноценном органе законодательной власти. Понятие "легислатура" лучше использовать для обозначения представительных собраний в субъектах федерации, так как там действительно существует полноценное законотворчество в рамках региональной компетенции. Более общим и менее строгим понятием, которое можно использовать применительно к любому выборному представительному собранию на любом управленческом уровне, является, на наш взгляд, ассамблея.

[3] Институт префектов временно упразднялся в 1982—1988 гг., после принятия законодательства о децентрализации. На этом этапе роль агентов центральной администрации на местах выполняли комиссары республики и их заместители. Однако затем во Франции опять вернулись к префектам и супрефектам.

В качестве более удобного общего понятия для глав региональной исполнительной власти (которые часто ассоциируются с главами регионов) можно использовать распространенное понятие "*губернатор*". Надо, однако, учитывать принципиальную разницу между выборными губернаторами, представляющими региональное самоуправление, и назначаемыми, которые являются агентами центральной администрации.

Устройство региональной власти с выборными ассамблеями и назначаемыми губернаторами встречается во многих унитарных государствах Европы.

- Например, в Швеции губернаторы ленов назначаются центром, в то время как население избирает представительные органы самоуправления — ландстинги.
- В Португалии в регионах действуют выборные ассамблеи с их исполнительными органами — жунтами. Роль агентов центральной администрации в этой стране выполняют представители правительства.
- Дуализм амтманнов (главы провинций-амтов), которых назначает монарх, и выборных местных советов существует в соседней Дании.
- Аналогично в Нидерландах комиссар провинции назначается монархом и возглавляет исполнительный орган власти в регионе. В то же время уровень децентрализации здесь выше (Нидерланды могут рассматриваться как хороший пример конституционального самоуправления), и члены этого исполнительного органа избираются провинциальными штатами — органами регионального самоуправления.

Различия между странами, использующими континентальную модель самоуправления, определяются тем, в какой степени у них развито самоуправление на уровне административных единиц первого порядка. В указанных выше случаях регионы всегда обладают выборной властью (что свидетельствует о развитом местном самоуправлении и достаточно высоком уровне децентрализации). Центр со своей стороны для создания управленческого баланса формирует свое представительство в лице назначаемого чиновника, который, как правило, имеет фактический статус первого лица в регионе.

В некоторых странах, где система местного самоуправления близка к континентальной, на уровне административных единиц первого порядка доминирует агент центральной администрации, тогда как структура выборного самоуправления в явном виде отсутствует. Скажем, в Норвегии король назначает руководителя провинции (фюльке) — фюлькесманна, а орган самоуправления — фюлькестинг сформирован из председателей коммунальных советов (т.е. глав местного самоуправления низового уровня) и не выбирается населением напрямую. В таких странах можно говорить о менее развитом региональном самоуправлении.

Однако возможна противоположная ситуация, когда в унитарном государстве население избирает как ассамблею, так и губернатора. Например, в Колумбии с 1994 г. население избирает губернаторов в департаментах. Интересы центра в таком случае обеспечиваются контролем за губернатором, который, хотя и избирается на-

родом, по конституции именуется агентом президента республики. Уступка региональным интересам со стороны центра носит условный характер. В 2002 г. выборы региональных руководителей впервые прошли в Перу. Такая модель регионального самоуправления уже не является континентальной и имеет *квазифедеративный характер*[4].

В политической регионалистике различают две модели самоуправления — *агентскую* и *модель партнерства*. В случае местного самоуправления первая очевидно совпадает с континентальной моделью, использующей формулу "агент центральной администрации плюс ассамблея". Она особенно интересна наличием усиленного территориально-политического контроля, сочетающегося обычно с более развитым местным самоуправлением (т.е. речь идет о балансе, сочетающем высокий уровень децентрализации с высоким уровнем централизованного контроля).

Англосаксонская модель (модель партнерства) не предполагает наличия агентов центральной администрации на тех управленческих уровнях, где действует местное самоуправление. Она означает "отсутствие на местах полномочных представителей центрального правительства, опекающих выборные муниципальные органы" [Барабашев, 1996, с. 14] . На местном уровне действует только местная выборная власть, т.е. ассамблея со своим исполнительным органом. Задача контроля со стороны центра может не ставиться в принципе: считается, что местное самоуправление решает свои задачи в рамках своей компетенции, а в случае нарушений с его стороны используются судебные процедуры. Поэтому англосаксонскую модель местного самоуправления можно отождествлять с моделью партнерства (имеется в виду партнерство центра и органов самоуправления).

К англосаксонской модели близки модели регионального самоуправления квазифедеративного характера, принятые в тех унитарных государствах, которые допускают всенародные выборы глав регионального самоуправления, а не только ассамблей. Однако одновременно для усиления центростремительных тенденций выборные главы регионов могут быть включены в общенациональную вертикаль исполнительной власти, как это происходит в Колумбии.

Теперь рассмотрим некоторые особенности регионального управления и самоуправления в федеративных государствах.

В федеративных государствах практически всегда на региональном уровне наряду с выборной региональной властью, которая олицетворяет собственно региональные интересы (и в состав которой входят не только ассамблеи, но и, возможно, выборные губернаторы), тоже обычно существует более или менее развитая система представительств федеральных ведомств. Не случайно в США говорили о ведомственных вертикалях в тот период, когда многие эксперты стали называть

[4] В терминах Д. Элейзера в таком случае можно говорить о развитом конституционном самоуправлении.

американский федерализм "частокольным". Как уже говорилось, разработанный в США дуалистический федерализм оказался в значительной степени "идеальным типом", не реализованной в полной мере концепцией. Другими словами, принцип, когда на региональном уровне в федерации действует только региональная выборная власть при полном отсутствии агентов центральной администрации, на практике встречается редко. В то же время на местном уровне в случае англосаксонской модели местного самоуправления (и тех же США) такая ситуация возможна.

Агенты федеральной власти на региональном уровне выполняют функции ***прямого федерального администрирования***. Его смысл заключается в исполнении на местах решений, принимаемых на федеральном уровне, как на уровне общенационального нормотворчества, так и в рамках узковедомственной политики.

Сеть агентов центральной администрации на местах в федеративном государстве может быть развита в разной степени в зависимости от того, сколь жесткий уровень контроля центр считает целесообразным, исходя из политической ситуации.

- Один из вариантов — создание системы функциональных вертикалей в виде многочисленных региональных представительств центральных ведомств. Обычно такая система формируется по мере развития и диверсификации государственного аппарата, как это произошло в США.
- Другой, более "жесткий", вариант — создание специального института, представляющего интересы центра в регионе и контролируемого из центра.

Для нашего рассмотрения особенно важна индийская модель, для которой наиболее характерен развитый дуализм выборной региональной власти и представительства общефедеральной власти в регионе. Губернатор индийского штата назначается президентом страны и, таким образом, может, с оговорками, считаться агентом центральной администрации. Выборная региональная власть в индийском штате представляет собой легислатуру штата, которая принимает непосредственное участие в формировании правительства штата во главе с главным министром (chief minister). Дуализм в системе региональной власти, созданной по индийской модели, позволяет проводить аналогии с континентальной моделью местного самоуправления в унитарных государствах.

Другим способом реализации территориально-политического контроля является наделение агентскими функциями представителей выборной региональной власти. В этом случае говорят о ***непрямом федеральном администрировании*** (прямое федеральное администрирование, как это следует из определения, осуществляется через чиновников, назначаемых из центра). Аналогия возможна с квазифедеративными формами местного самоуправления в унитарных государствах, когда выборный губернатор является агентом центральной администрации.

- Различение прямого и непрямого федерального администрирования проводится, например, в Австрии. По вопросам непрямого федерального администри-

рования (касающимся, соответственно, компетенции федерального центра и решений, имеющих обязательную силу на всей территории страны) губернаторы австрийских земель выступают в роли агентов федерального правительства и действуют в соответствии с директивами правительства в целом и отдельных министров.

• Нормы непрямого федерального администрирования можно обнаружить в законодательстве и управленческой практике других федеративных государств. Например, в Аргентине губернаторы провинций именуются "естественными агентами" федерального правительства в части исполнения конституции и общенациональных законов. В Венесуэле конституция прямо называет губернаторов представителями федеральной власти в штатах.

Последняя формулировка позволяет понять, как соотносятся между собой два важнейших направления территориально-политического контроля — обеспечение единства общенационального правового пространства и создание территориальных сетей агентов центральной администрации. Смысл деятельности агентов центральной власти заключается прежде всего в том, чтобы на данной территории исполнялись общенациональные законы, а также иные решения центральной администрации.

Особенность федеративных государств с их выборной региональной властью заключается в том, что органы выборной региональной власти могут одновременно выполнять функции агентов центральной администрации по вопросам компетенции федерального центра и исполнения директивных решений федерального центра. Но часть таких функций может выполняться и непосредственными агентами центральной администрации на местах, работающими в режиме прямого федерального администрирования.

Функции агентов центральной администрации и представителей выборной региональной власти трудно отделить друг от друга.

Выше на примере Аргентины и Венесуэлы описывается ситуация, когда выборная региональная власть берет на себя функции агента центральной администрации в рамках системы непрямого федерального администрирования.

Одновременно не следует считать, что назначенный из центра региональный чиновник даже в унитарном государстве является "слепым" исполнителем директив, исходящих из центра. Работая в данном регионе, этот чиновник, принимая конкретные решения в рамках своей компетенции, как правило, учитывает особенности местной среды и в какой-то степени становится выразителем региональных интересов, возможно даже — лоббистом этих интересов в центре.

Принципы кадровой политики при назначении агентов центральной администрации очень важно изучать на практике, поскольку они могут быть более выгодными центру или регионам. В первом случае назначают представителей других регионов, во втором — выходцев из данного регионального сообщества. В Индии в условиях федеративного государства назначение губернаторов президентом страны

является мощным инструментом кадрового контроля. Причем в Индии отмечались тенденции к сознательному назначению губернаторами представителей других регионов и, соответственно, этнических групп; такие представители считались более удобными центру в силу отсутствия региональных связей.

3.1.3

Специальные институты централизованного контроля и санкций в отношении региональной власти

Третьим направлением территориально-политического контроля является создание специальных институтов централизованного контроля и санкций в отношении региональной власти. В государствах, использующих централизованную модель регионального управления, данная проблема решается проще всего. Поскольку центр назначает региональных чиновников, постольку он может отстранить от должности тех, кто не справляется с поставленными задачами в соответствии с формализованными на уровне законодательства или неформальными критериями.

Наибольшую проблему представляет формирование этой системы в федеративном государстве, где на региональном уровне действует выборная власть, отождествляемая с реализацией региональных интересов и самоуправлением. Необходимость решения общенациональных задач и поддержания политической стабильности требует создания институтов, позволяющих контролировать региональную власть и применять санкции в ее отношении. В этой связи говорят об институтах ***федерального вмешательства.*** В более широком смысле, включая в рассмотрение унитарные государства, следует говорить об институтах ***централизованного контроля.***

Федеральное вмешательство можно определить как систему мер, используемых федеральным центром для контроля за функционированием органов регионального самоуправления и предполагающих, в частности, санкции в отношении этих органов, временное ограничение или отмену самоуправления.

Обычно федеральное вмешательство используется в особых ситуациях, связанных с этнополитической нестабильностью (особенно вооруженными межнациональными конфликтами), когда региональные власти не в состоянии восстановить порядок, или вопиющей коррупцией региональных властей, когда региональное управление теряет эффективность и оказывается скомпрометированным. Понятно, почему институты федерального вмешательства востребованы прежде всего в неустойчивых федерациях.

Мировая практика позволяет говорить о большом наборе "мягких" и "жестких" форм федерального вмешательства.

1. *Кадровый контроль* предполагает определенные формы централизованного контроля за формированием выборных органов регионального самоуправления.

Например, в Мексике результаты региональных выборов должны быть утверждены федеральным правительством, что теоретически делает возможным непризнание их результатов.

2. *Ответственность и подотчетность региональной власти перед центром.* Так, в Австрии примечателен такой символический факт, как принесение губернатором клятвы на федеральной конституции, которая принимается федеральным президентом.

Подотчетность выборных губернаторов перед центром специально разработана в новой венесуэльской конституции 1999 г. Она предполагает, что губернаторы ежегодно представляют публичный отчет о своей деятельности Главному ревизору и выступают с докладом перед Законодательным Советом и Советом по планированию и координации государственной политики. При этом роль агента федерального правительства с функциями главного контролера в штате выполняет местное ревизионное управление.

3. *Утверждение или отмена региональных нормативных актов.* Примеры рассматривались выше, когда речь шла о способах, которые позволяют поддерживать единство общенационального правового пространства. Эти нормы предполагают, что региональный нормативный акт может быть отменен соответствующей компетентной инстанцией (например, Верховным судом в странах Латинской Америки) в случае установленного ею противоречия национальной конституции.

Распространена ситуация, когда наиболее важные нормативные акты не вступают в силу без одобрения федеральных властей. В унитарной Финляндии все нормативные акты, принимаемые парламентом Аландских островов, вступают в силу только после одобрения национальными властями. В Швейцарии, которая считается одной из самых децентрализованных федераций, конституции кантонов подлежат одобрению парламентом страны.

4. Более жесткие формы централизованного контроля связаны с *применением санкций в отношении выборных органов регионального самоуправления.*

Одной из таких санкций может быть роспуск региональной легислатуры, который может производиться в соответствии с более сложной или простой процедурой. Например, в Австрии президент имеет право распустить ландтаг (представительный орган регионального самоуправления) по просьбе федерального правительства и с согласия двух третей бундесрата (палаты австрийского парламента, представляющей интересы регионов).

Аналогичные санкции в унитарных государствах могут быть предусмотрены для представительных органов местного самоуправления. Во Франции местные советы могут быть распущены президентским указом. Такие же санкции в отношении представительных органов местного самоуправления используются и в федеративных государствах (Мексика, Индия и др.).

Другим объектом федерального вмешательства и связанных с ним санкций может быть всенародно избранный губернатор. Санкции предполагают его смещение с должности и назначение лица, временно исполняющего губернаторские обязанности.

В этой связи интересен пример Мексики с ее институтом временных губернаторов. Острые конфликты между ветвями власти, сделавшие недееспособным региональное самоуправление в штатах Юкатан и Коауила в 1872 и 1873 гг. соответственно, вызвали реформу конституции в 1874 г. Мексиканское законодательство квалифицирует острую конфликтную ситуацию во властных структурах на региональном уровне как "исчезновение из пределов штата всех конституционных властей". После реформы законодательства в 1874 г. было решено, что в таком случае мексиканский Сенат провозглашает наличие оснований для назначения временного губернатора. Мексиканские штаты сами согласились с такой нормой, и их конституции часто предполагают назначение временных губернаторов.

Волна губернаторских назначений была характерна для Мексики после принятия конституции 1917 г., которая описывает соответствующую процедуру федерального вмешательства (эта конституция действует до сих пор). В соответствии с конституцией Мексики решение о назначении временного губернатора принимает Сенат, выбирая одну из трех кандидатур, предложенных президентом страны. Важно отметить, что временный губернатор не имеет права участвовать в новых губернаторских выборах, и его задачей видится сохранение конституционного порядка на время подготовки этих выборов.

Наряду с конфликтами между ветвями власти другим важным поводом для отстранения губернаторов в Мексике была их коррупция. Расследование фактов коррупции, заведение уголовных дел и соответствующие решения федеральных властей позволили сместить ряд губернаторов мексиканских штатов: несколько важных прецедентов отмечается на протяжении всего XX в.

5. *Институт прямого президентского правления* является жестким механизмом федерального вмешательства. В этой ситуации органы регионального самоуправления распускаются или временно отстраняются от власти, и центр осуществляет прямое управление территорией. Институт прямого президентского правления может быть связан с официальным введением в регионе *чрезвычайного положения*, которое означает особый правовой режим в регионе с предусмотренными законом ограничениями политических свобод.

Данный институт федерального вмешательства наиболее характерен для таких стран, как Индия и Пакистан, где во многих регионах отмечается острая этнополитическая нестабильность. В этой связи можно говорить об *индо-пакистанской модели федерального вмешательства*.

Поводом для введения президентского правления в каком-либо штате Индии является невозможность управления этим штатом в соответствии с конститу-

цией. Если ситуация квалифицируется таким образом, президент страны берет на себя все или часть функций региональной администрации, а также может передать законодательные функции региональной легислатуры национальному парламенту. Другими словами, федеральное вмешательство предполагает, что общенациональные органы власти, как исполнительные, так и законодательные, временно выполняют функции регионального самоуправления. При этом президент своим декретом вводит в этом штате чрезвычайное положение.

Введение режима президентского правления в индийском штате возможно с существенными ограничениями. Этот режим может действовать не более трех лет. Решение президента (который в индийской политической системе выполняет скорее представительские функции) должен одобрить национальный парламент, сделав это в течение двух месяцев. После этого парламент страны должен подтверждать данное решение каждые полгода.

С одной стороны, очевидно, что режим президентского правления в соответствии с индийским законодательством предназначен для крайних случаев, например, связанных с режимом чрезвычайного положения. С другой стороны, введение президентского правления нередко использовалось в Индии в контексте политической борьбы между основными партиями. Например, в 1977 г. оно было введено сразу в девяти штатах, где правительства, контролируемые партией "Индийский национальный конгресс", не подали в отставку после победы на общенациональных выборах Джаната парти.

Кроме того, в Индии существует "облегченный" порядок федерального вмешательства, не предполагающий "крайние" формы чрезвычайного положения и прямого президентского правления. Региональная власть в штате может быть взята под контроль центра по решению Совета штатов — региональной палаты индийского парламента. Такое решение может действовать один год.

Похожее законодательство действует и в соседнем Пакистане. Введение президентского правления означает, что действие конституции на территории провинции приостанавливается. В этой ситуации президент страны может взять на себя функции главы региона, а парламент страны — функции регионального парламента. Однако продолжительность президентского правления в Пакистане предусмотрена на период не более шести месяцев. В то же время наиболее жесткая форма прямого управления регионом — чрезвычайное положение, введение которого, как правило, связано с вооруженными конфликтами и передачей власти в руки военной администрации, может продлеваться.

Как показывает анализ, введение санкций в отношении региональной власти и (или) принятие федеральной властью на себя ее функций возможно при соблюдении ряда условий.

- Во-первых, наличие юридически квалифицируемых особых обстоятельств, которые не позволяют региональным властям выполнять свои функции.

• Во-вторых, временный характер процедуры, которая может быть использована до истечения негативного воздействия чрезвычайных обстоятельств, причем сохранение этих обстоятельств должно официально подтверждаться с определенной периодичностью.

• В-третьих, введение санкций не означает смену политического режима в регионе, а только устранение тех конкретных органов власти, которые создали чрезвычайную ситуацию (или не справились с таковой). Вслед за этим через определенное время в регионе должны пройти новые выборы.

3.1.4

Институт федеральной интервенции: определение интервентора и формальных поводов для интервенции

Политические системы наиболее крупных латиноамериканских федераций (Аргентина, Бразилия, Мексика) интересны тем, что они предусматривают ***институт интервенции***. Понятие "интервенция" может считаться синонимом федерального вмешательства. Под интервенцией обычно понимается вмешательство федерального центра в дела регионов и в режим функционирования выборной региональной власти.

В этих странах используется понятие "***интервентор***", определяющее орган федеральной власти, который является носителем права интервенции. Как правило, это президент страны (тем более, что латиноамериканские федерации являются ярко выраженными президентскими республиками). В то же время существенными правами интервентора обладает и национальный парламент (обычно предполагается определенная форма согласованного решения, принимаемого президентом и парламентом страны по конкретному вопросу интервенции). Например, в Малайзии парламент вправе принять закон, обеспечивающий соответствие ситуации в определенном штате пунктам национальной конституции или конституции штата, если они систематически нарушаются.

Другой важный аспект федерального вмешательства (интервенции) связан с *определением особых ситуаций*, которые создают для этого повод. Как сказано выше, поводом для назначения временного губернатора в Мексике является "исчезновение" конституционных органов власти, т.е., другими словами, их полная недееспособность. В конституции Бразилии 1988 г. перечислены все ситуации, в которых федеральный центр получает право на интервенцию:

• поддержание национального единства (т.е. территориальной целостности);

• отражение иностранного вторжения или нападения одной части федерации на другую;

• необходимость положить конец серьезной угрозе общественному порядку;

- необходимость гарантировать свободное исполнение функций структурами, работающими в частях федерации;
- реорганизация финансов в той части федерации, которая не выплачивает консолидированный долг на протяжении двух лет и оказывается не в состоянии обеспечить муниципалитетам (т.е. органам местной власти) определенные им по закону налоговые поступления;
- обеспечение действия федерального закона и судебного решения;
- обеспечение соответствия ситуации конституционным принципам — республиканской форме правления, представительской системе, демократическому режиму, правам личности, муниципальной автономии, оплате счетов прямой и непрямой правительственной администрации.

Конституция Германии считает поводом для федерального вмешательства невыполнение землей федеральных обязательств, возложенных на нее конституцией или другими федеральными законами. В данной ситуации федеральное правительство получает конституционное право "принять необходимые меры". При этом в конституции используется понятие "*принуждение*", а для осуществления принуждения федеральное правительство или его уполномоченный имеют право давать указания землям и их учреждениям.

3.1.5

Непрямые санкции

Следует учитывать, что федеральное вмешательство, как и федеральное администрирование, может иметь *прямой и непрямой характер*. Выше речь идет о случаях прямых федеральных санкций и механизмах прямого централизованного контроля. Но использование таких форм федерального вмешательства носит достаточно редкий характер и предназначено для крайних случаев. Неслучайно системы санкций в отношении регионов и региональных властей наилучшим образом проработаны в федерациях с нестабильной политической ситуацией (Индия, Пакистан, страны Латинской Америки).

Непрямые санкции означают использование центром тех или иных рычагов неформального давления на региональные власти.

Наиболее эффективными являются *экономические рычаги*, т.е. решения центральной администрации, направленные на ослабление экономических возможностей региональных властей. Центр обычно располагает обширными возможностями для неформализованного влияния на региональную власть, проводя политику фаворитизма в отношении одних регионов в ущерб другим, принимая конкретные кадровые решения, направленные на сдерживание амбиций и сужение поля для маневра региональной власти и т.п.

В отношении Мексики, например, было справедливо отмечено, что "тенденция к уменьшению случаев вмешательства федерации в дела штатов на основании раздела V ст. 76 (речь идет о практике назначения временных губернаторов. — Авт.) отнюдь не говорит о том, что федеральные власти с большим уважением стали относиться к автономии штатов. Просто федерация использует для этого другие средства: партийный аппарат (речь идет об аппарате Институционально-революционной партии, которая правила Мексикой на протяжении многих десятилетий. — Авт.), финансовую политику и т.д." [Тихонов, 1979, с. 74—75].

Типы непрямых санкций и формы их применения сильно зависят от государства, его правовой системы и политической культуры. Нельзя не отметить, что непрямые санкции часто используются в политической борьбе, если, например, у власти в регионе находится оппозиция. Впрочем, как показал пример Индии 1977 г., использование прямых, юридически оформленных санкций тоже становится частью политической борьбы между конкурирующими группами влияния.

3.2

Институты регионального влияния на общегосударственном уровне

3.2.1

Бикамерализм и региональные палаты

Сбалансированная система "центр — регионы" предполагает наличие специальных институтов, обеспечивающих политическое влияние регионов на общенациональном уровне. Наиболее развитые институты регионального влияния характерны для федеративных государств. Основным таким институтом, как показывает мировая практика, является специальная палата общенационального парламента, которая формируется на принципах регионального представительства. В качестве общего понятия ее целесообразно называть "***региональной палатой***", или "***палатой регионов***". Учитывая наиболее распространенное обозначение региональной палаты, ее можно также называть сенатом.

Федеративная модель территориально-государственного строительства обычно предполагает ***бикамерализм*** [Коукли, 1997; Федосов, 2001]. Понятие "бикамерализм" относится ко всем парламентам, которые состоят из двух палат. Вообще бикамерализм не обязательно означает региональное влияние. Его смысл — создание

палаты для специализированного представительства (например, палата лордов в Великобритании) или выполнения контрольной функции.

В федеративных государствах бикамерализм решает проблему обеспечения представительства региональных интересов на федеральном уровне. В этом случае целесообразно говорить о ***региональном бикамерализме***.

3.2.2

Иерархия палат и функциональные различия между ними

Наличие двух палат в национальном парламенте может означать или их *равноправие*, или *иерархию*. В последнем случае одна из палат считается *верхней*, а другая — *нижней*.

Другое различие между палатами связано с их *функциями*. Оно обязательно существует в случае иерархии между палатами и, как правило, существует в случае двух равноправных палат.

Наконец, различают "*сильные*" и *функциональные* региональные палаты. В первом случае региональная палата обладает широким набором значимых полномочий, во втором — имеет узкие специализированные функции.

Юридически оформленная иерархия двух палат встречается довольно редко. Если она существует, то тогда региональная палата считается верхней палатой. Но иерархию палат не следует толковать как подчинение одной палаты другой. Смысл иерархических отношений между палатами и определения региональной палаты как "верхней" обычно сводится к следующим функциям.

- *Функция принятия особо важных решений.* Верхняя палата обладает особой специализацией на некоторых конкретных вопросах, имеющих важное общегосударственное значение.
- *Функция фильтра.* Некоторые или все законы, принимаемые нижней палатой, подлежат обязательному утверждению верхней палатой.

Определение региональной палаты как палаты верхней официально используется в немногих федерациях. В качестве примера можно привести Пакистан и Эфиопию. Во многих странах такие определения используются на неофициальном уровне, но их правомерность нередко оспаривается специалистами.

Чаще всего палаты по факту являются равноправными и различаются по своим функциям (т.е. вопросам, по которым они осуществляют законотворчество). Например, в Бразилии и Мексике Сенат (т.е. региональная палата) имеет свои исключительные полномочия, предусмотренные конституцией (то же было характерно для Венесуэлы, когда там был двухпалатный парламент).

Четкое разграничение законотворческих полномочий между двумя равноправными палатами тоже оказывается не обязательным. Ситуация в Швейцарии интересна тем, что обе палаты национального парламента не просто являются равноправными, но имеют идентичные полномочия. В таких случаях возникает ситуация ***конкурирующего законотворчества***. В Аргентине две палаты также конкурируют друг с другом. Обе палаты занимаются разработкой законов. Но для того чтобы закон вступил в силу, он должен получить большинство в обеих палатах, т.е. если его разрабатывает и принимает одна палата, то другая должна одобрить.

Как показывает анализ, рассуждение об иерархии двух палат не позволяет понять суть вопроса. Реально речь должна идти о функциональных различиях между палатами (сфера их компетенции) и их полномочиях в отношении друг друга.

Региональные палаты, как правило, выполняют функцию принятия особо важных решений, вне зависимости от того, называются они официально верхними или нет. Например, в их ведении может находиться рассмотрение преступлений высших должностных лиц, в частности процедура импичмента.

Функция фильтра также достаточно широко распространена, в том числе в ситуации с совершенно равноправными палатами. В этой ситуации обе палаты выполняют функции фильтра по отношению друг к другу: принятие закона одной палатой требует одобрения со стороны другой.

Возможна ситуация, когда региональные палаты выполняют функцию институтов парламентского контроля за органами исполнительной власти. Роль такого фильтра выполняет германский бундесрат. Так, федеральное правительство обязано держать бундесрат в курсе текущих дел[5].

Определение специфических функций региональной палаты, как правило, связано с двумя характерными ситуациями.

- Одна из них, как уже говорилось, — это принятие особо важных общегосударственных решений. Речь идет о решениях в области внешней политики, процедуре импичмента и др. Эти решения отдают региональной палате для того, чтобы подчеркнуть ту особую роль, которую регионы играют в федеративной территориально-политической системе, и создать эффект причастности регионов к принятию ключевых политических решений национального уровня.
- Вторая ситуация связана с принятием решений, которые определяют региональную политику, отношения между центром и регионами. Например, в 1984 г. австрийский бундесрат получил важную функцию. Именно он двумя третями голосов должен принимать решения по любым конституционным изменениям, касающимся разграничения полномочий между центром и регионами.

---

[5] В то же время в Австрии правительство не подотчетно бундесрату. Функции фильтра в отношении другой палаты национального парламента также ограничены: речь идет только о праве отлагательного вето, которое может быть преодолено.

3.2.3

Способ формирования региональной палаты

Важная особенность региональной палаты национального парламента состоит в том, что она совсем не обязательно формируется путем прямых выборов.

В некоторых федерациях проводятся выборы обеих палат национального парламента, т.е. *региональная палата формируется через выборы.* Один из классических примеров выборной региональной палаты — это американский Сенат. Однако и здесь надо сделать оговорку, поскольку на первом этапе сенаторы избирались не народом, а законодательными собраниями (причем сами законодательные собрания имели право установить тот или иной порядок избрания сенаторов). Поправка к конституции, определившая выборность сенаторов, была принята только в 1913 г.

В настоящее время всенародные выборы членов региональной палаты проводятся в некоторых латиноамериканских федерациях, находящихся под влиянием американского федерализма. Это — Мексика и Бразилия. Выборная модель используется в Австралии и Нигерии. Во всех этих странах формирование региональной палаты с помощью прямых выборов воспринимается как наиболее демократичный способ, который и считается самым адекватным и справедливым.

Другим способом формирования региональной палаты является *делегирование региональными органами власти, например, избрание ее членов региональными парламентами.* Речь, таким образом, идет о косвенных выборах, когда избранные народом депутаты региональных легислатур формируют общенациональную региональную палату. Следует признать, что этот способ имеет свою логику и не может считаться менее "демократичным", чем всенародные выборы. С точки зрения региональных интересов ясно, что региональные легислатуры играют роль их выразителей.

Данный способ применяется в самых разных странах. Среди них наиболее крупные азиатские федерации — Индия, Пакистан и Малайзия, а также Эфиопия. Этот же способ используется в Аргентине, которая отличается, таким образом, от других латиноамериканских федераций. В Европе он используется в Австрии.

Выборная модель и формирование региональной палаты региональными легислатурами являются наиболее распространенными способами формирования региональных палат. В некоторых федерациях используются и другие способы.

Так, в Германии бундесрат формируется правительствами земель, и в его состав входят члены этих правительств[6]. Данная ситуация часто описывается с помощью понятия "intergovernmentalism", которое в данном случае может быть пере-

[6] Для Германии характерен так и неразрешенный спор, является ли бундесрат парламентом, или же это — совершенно особый орган власти.

ведено как "*региональное межправительственное взаимодействие*". С одной стороны, бундесрат не может быть распущен. С другой стороны, он не решает вопросы, связанные с отставкой федерального правительства. Данная модель является специфичной и имеет свою логику, поскольку региональные правительства, сформированные демократическим путем (в Германии их формируют региональные легислатуры), также могут считаться выразителями региональных интересов[7].

Особая ситуация в Швейцарии объясняется высокой степенью самостоятельности кантонов, которые сами определяют, каким способом обеспечивать свое представительство в Совете кантонов. В одних кантонах члены региональной палаты избираются легислатурами, в других — населением.

Наконец, совершенно особый способ формирования региональной палаты используется в Канаде. Здесь она назначается генерал-губернатором, что можно считать отголоском британской колониальной истории. Фактически процесс назначения членов региональной палаты контролируется премьер-министром страны.

Важно отметить, что члены региональной палаты, как считают во многих федерациях, должны иметь непосредственную связь с регионами, которые они представляют в парламенте. *Вне зависимости от способа формирования региональной палаты, ее член должен быть выразителем региональных интересов.* Для обеспечения этой связи законодательство некоторых стран предполагает ценз оседлости или иные подобные формы. Например, в США сенатор должен быть жителем штата, от которого он избирается. В Мексике сенатор должен родиться на территории штата или проживать там не менее полугода. В Аргентине (где сенаторов избирают региональные легислатуры) используется чуть более жесткий ценз оседлости: проживание на протяжении не менее чем двух последних лет или факт рождения на территории провинции.

3.2.4

Нормы регионального представительства

Существуют две основные нормы представительства субъектов федерации в региональной палате — *равенство* и *квотирование*.

Равное представительство всех субъектов федерации в региональной палате является одним из главных способов, с помощью которого подчеркивается равенство регионов, объединенных в политический союз. Норма равного представительства, как считается, отражает определенную политическую справедливость.

[7] В Эфиопии региональная палата также формируется правительствами, а не легислатурами штатов.

Норма равного представительства характерна для одной из классических федераций — США. Здесь каждый штат представлен в Сенате двумя сенаторами (которых, как говорилось выше, избирает народ). Данный принцип используется в большинстве федераций. Ему следуют все латиноамериканские федерации (Аргентина, Бразилия, Мексика, Венесуэла), Швейцария[8] и Австралия, Пакистан и Нигерия, Судан и Коморские острова.

Число членов региональной палаты от одного субъекта федерации может быть разным. В федерациях с более дробным АТД оно, как правило, невелико, чтобы число членов региональной палаты не воспринималось как чрезмерное. Поэтому в США и Швейцарии в региональных палатах каждый субъект федерации представлен двумя депутатами, то же предполагается сделать в Судане. В Аргентине, Бразилии и Нигерии норма представительства равняется трем, в Мексике — четырем членам региональной палаты от каждого субъекта[9]. В федерациях с более крупной сеткой АТД число представителей от каждого субъекта может быть и существенно больше. Например, в Пакистане, который делится всего на четыре провинции, каждая провинция отправляет в Сенат по 19 своих представителей (в том числе по пять по специальным квотам).

Модель равного представительства субъектов федерации в региональной палате может предусматривать *полное* и *неполное равенство регионального представительства.*

Неполное равенство обычно связано с ситуацией асимметрии, когда в составе федерации находятся территории с более низким статусом. Эти территории могут иметь меньшее число представителей в региональной палате. Например, австралийский сенат формируется из расчета 12 представителей от каждого из шести штатов и только двух представителей от каждой из двух территорий. В Пакистане наряду с представителями провинций в Сенате присутствуют восемь представителей от зоны племен[10] и три представителя от столичной территории. Неполное равенство характерно и для Нигерии в связи с наличием столичного округа. Если штаты направляют в Сенат по три своих представителя, то Абуджа — одного.

Региональная палата в Малайзии имеет свою специфику. Каждый из 13 штатов направляет в Сенат по два своих представителя. Двух представителей имеет в Сенате и федеральная столичная территория Куала-Лумпур, но их назначает монарх. Вторая столичная территория — небольшой островок Лабуан — имеет толь-

---

[8] Особенность ситуации в Швейцарии заключается в том, что некоторые кантоны делятся на полукантоны. Поэтому кантон направляет в Совет кантонов по два представителя, а в кантонах, которые делятся на две части, каждый полукантон — по одному

[9] Ранее мексиканские штаты имели по два представителя в Сенате, но потом представительство было увеличено до четырех.

[10] В связи с отсутствием у зоны племен своей легислатуры соответствующих сенаторов избирают ее представители в другой палате — Национальной ассамблее.

ко одного представителя, тоже назначенного монархом. Кроме того, малайзийский сенат не является региональной палатой в чистом виде. Если 29 сенаторов представляют регионы (но сами регионы определяют 26 из их числа), то еще 40 просто назначает глава государства — монарх по своему усмотрению, причем он и сам является сенатором.

Принцип квотирования используется при формировании региональной палаты значительно реже. Однако некоторые федерации не считают справедливой ситуацию, когда субъекты, вне зависимости от их размера, имеют одинаковое представительство. Здесь господствует иная точка зрения, что норма представительства субъектов федерации в региональной палате должна примерно соответствовать численности их населения.

В самом чистом виде этот принцип используется в австрийском бундесрате. Поскольку Австрия — небольшая страна, которая делится на девять земель, здесь оказалась возможной буквальная привязка численности членов бундесрата к численности населения той или иной земли. Данную ситуацию можно назвать *прямым квотированием*. В результате Вена и Нижняя Австрия имели к концу XX в. по 12 мест в бундесрате, Штирия и Верхняя Австрия — по 10, Тироль — 5, Каринтия и Зальцбург — по 4, Бургенланд и Форарльберг — по 3.

Принципы квотирования, связанного с численностью населения, применяются также в Германии и Индии. Отличие от Австрии состоит в том, что Германия и Индия характеризуются огромными различиями между территориями по числу жителей. Составить здесь строгую пропорцию, как в Австрии, практически невозможно, поэтому используется схема *условного (конвенционального) квотирования*. В Германии земли, насчитывающие менее двух миллионов жителей, имеют три голоса в бундесрате, насчитывающие от двух до шести миллионов — четыре, более шести — пять, более семи — шесть голосов. В Индии пропорции выглядят еще более условными, и все равно представительство регионов отличается во много раз — от 1 до 34 мест.

Следует отметить, что принципы квотирования не вызывали большой критики в тех странах, которые ими пользуются, т.е. не воспринимались как несправедливость и нарушение принципа равенства субъектов. Примечательно, что именно квотный принцип используется при формировании Европарламента.

Квотирование мест в региональной палате осуществляется и в Бельгии, где фламандцы имеют некоторый перевес над валлонами (они же имеют и перевес по числу жителей). Процедуру прямых выборов проходят 40 сенаторов, из которых 25 избираются во Фландрии и от фламандского населения Брюсселя. Валлония и франкоязычное население Брюсселя избирает 15 сенаторов. В то же время советы двух основных языковых сообществ избирают равное число — по 10 своих представителей. Зато третьему языковому сообществу — небольшому по численности германскому — отведено только одно место.

Неравное представительство двух субъектов федерации в региональной палате Боснии и Герцеговины вызвано тем, что государствообразующими здесь являются три народа. Поэтому обеспечивается равенство этноконфессионального представительства — по пять депутатов от каждой из трех групп (босняки-мусульмане, сербы и хорваты).

Квотирование регионального представительства в назначаемом канадском сенате осуществляется в соответствии с традицией и отчасти отражает региональную структуру этого государства. Здесь обеспечено равенство, но не между провинциями, а между наиболее крупными частями страны, которые принято называть регионами — в канадском смысле этого слова. По 24 своих представителя имеют самые крупные провинции — Онтарио и Квебек, а также группа Западных провинций (четыре провинции по шесть представителей) и группа Атлантических провинций (две крупные — по 10 представителей, третья — четыре). Но что касается собственно субъектов федерации, то, конечно, ни о каком их равенстве говорить в этом случае не приходится. Кроме того, свою квоту имеет Ньюфаундленд — шесть мест. Юкон и Северо-Западные территории имеют по одному представителю.

Наконец, примером условного квотирования служит совещательный орган, созданный в 1977 г. в Объединенных Арабских Эмиратах, — Федеральный национальный совет. Два наиболее крупных эмирата, доминирующих в политике и экономике страны, — Абу-Даби и Дубай имеют в этой структуре по восемь мест. Менее крупные, но также довольно значимые эмираты Шарджа и Рас-Эль-Хайма получили по шесть мест. Самым мелким эмиратам — Аджману и Умм-Эль-Кайвайну, а также географически обособленной Фуджейре досталось по четыре места.

Квотирование мест в региональной палате в странах, где оно применяется, в той или иной степени отражает вес регионов в общенациональной территориально-политической системе и является конвенциональной формой. Практика показала, что используемые в ряде федераций критерии квотирования не вызывают крупных конфликтов.

3.2.5

Другие формы обеспечения регионального представительства в парламентах федераций

В некоторых федерациях бикамерализм не используется, и парламент является однопалатным. В то же время везде можно определить особые формы, которые позволяют говорить о наличии механизмов регионального влияния.

1. *Частичное использование принципов регионального представительства в однопалатном парламенте.*

После конституционной реформы, проведенной в Венесуэле президентом У. Чавесом, венесуэльский парламент стал однопалатным. Но при его формиро-

вании параллельно используются принципы, характерные для региональной и "обычной" палаты. Часть депутатов избирается по принципу — один представитель от 1% населения. Другая часть — по принципу региональной палаты с равным представительством субъектов (по три представителя от каждого штата).

Аналогичные нормы действуют на Коморских островах в соответствии с новой конституцией 2001 г. На островах избирается однопалатный парламент. Из 33 депутатов 15 (т.е. менее половины от общего состава) представляют острова и избираются местными легислатурами. В региональной части национального парламента действует принцип равного представительства регионов — по пять от каждого.

2. *Формирование однопалатного парламента по принципам регионального представительства.*

Данная ситуация характерна для Федеративных Штатов Микронезии, которые состоят из четырех субъектов. Национальный парламент включает 14 депутатов. Из них 10 избираются от штатов по принципам условного квотирования (Чуук имеет пять представителей, Понпеи — три, Яп и Косраэ — по одному). Еще четыре депутата избираются по принципам равного представительства — по одному от штата. Эти депутаты имеют особый статус, поскольку только они могут баллотироваться на пост президента и вице-президента (которых в Микронезии избирал парламент).

Принципы квотирования используются в однопалатных парламентах двухсубъектных федераций. Обычно квоты примерно соответствуют численности населения в субъектах. В парламенте Сербии и Черногории представители Сербии имеют 91 место, Черногории — 35 мест. В Федерации Сент-Киттс и Невис определено представительство двух островов — восемь и три места соответственно[11]. В Танзании, где численность населения Занзибара намного меньше, чем в континентальной части страны (бывшая Танганьика), представительство островной части в национальном парламенте существенно завышено для обеспечения политического баланса внутри страны.

3.2.6

Региональный бикамерализм в унитарных государствах

Региональные палаты являются довольно распространенной формой представительства региональных интересов на общенациональном уровне. Они существуют и во многих унитарных государствах с развитым регионализмом.

[11] В случае Федерации Сент-Киттс и Невис речь идет о Национальном собрании. В этом государстве есть и сенат, но он формируется по совершенно другим принципам, не связанным с региональным представительством (сенаторов назначает генерал-губернатор по совету премьер-министра и лидера оппозиции).

ЮАР относят к категории регионалистских государств. Парламент республики имеет двухпалатную структуру, типичную для федераций. В Национальный совет провинций входят по десять представителей от каждой из девяти провинций. Этих представителей определяют региональные легислатуры. "Бывшая федерация" — Нидерланды также имеет двухпалатный парламент, в котором Первая палата формируется провинциальными штатами (т.е. ассамблеями).

Однако и в некоторых унитарных государствах, которые не считаются сторонниками глубокой децентрализации, можно наблюдать ту же картину. Яркий пример: в унитарной Намибии одной из палат парламента является Национальный совет, в который входят по два представителя от 13 провинций, избираемые региональными ассамблеями. В Казахстане основная часть Сената избирается по принципу равного представительства регионов — областей и городов (по два представителя). Региональный бикамерализм ранее использовался в Хорватии. В этой стране, которая отличается хорошо выраженной региональной структурой, сложившейся исторически, в составе парламента некоторое время существовала Палата жупаний, в которую избирались по три представителя от каждой провинции (жупании).

Вообще анализ парламентов в различных странах мира показывает, что региональный бикамерализм используется в очень многих и очень разных странах и потому может считаться универсальным институтом регионального влияния. Даже в странах с не столь ярко выраженными и гетерогенными региональными структурами можно обнаружить элементы регионального бикамерализма, свидетельствующие о том, что страна признает политическое значение регионального фактора. Например, в Габоне сенаторы избираются коллегиями выборщиков и представляют местные территориальные единицы. Выборщики от регионов избирают палату советников в Марокко. Сенат в Мавритании формируют местные органы власти. В Непале 15 из 60 депутатов Национальной ассамблеи определяются коллегией выборщиков от пяти экономических зон. Такие примеры можно продолжать.

Региональный бикамерализм в унитарных государствах нередко не следует столь строгим принципам, как в федерациях, и потому может быть неполным (как в Малайзии, если вернуться к примеру федераций). Например, в Италии из 315 выборных сенаторов от регионов избираются только 83. На Мадагаскаре две трети сенаторов избираются региональными легислатурами, остальные — назначаются президентом.

В унитарных государствах с однопалатными парламентами возможны ситуации, когда часть депутатов представляет регионы. Например, в Национальной ассамблее Гайаны 12 депутатов из 65 делегируются местными властями. Интересна ситуация в Зимбабве, где губернаторы провинций по должности входят в парламент.

Наконец, в островных государствах, где региональная структура выражена вполне очевидно, может применяться принцип квотированного представительства островов в парламенте. Выше мы показали, как этот принцип используется в

карибской федерации Сент-Киттс и Невис. На Антильских островах (владение Нидерландов) 14 из 22 депутатов местного парламента представляют самый крупный остров — Кюрасао, еще три — Бонайре, пять — все остальные мелкие острова.

3.2.7

Другие формы регионального влияния в федерациях

1. *Регулирование регионального происхождения первых лиц государства.*

В наиболее ярких формах такое регулирование присутствует в странах с явным доминированием определенных субъектов федерации. В Объединенных Арабских Эмиратах установлен фактический порядок, при котором ведущие властные позиции принадлежат представителям двух основных эмиратов — Абу-Даби (президент страны) и Дубая (вице-президент и премьер-министр).

Законодательство ряда сложносоставных федераций предполагает различные формы *территориальной справедливости*[12], препятствующие сосредоточению власти у представителей только одного региона и обеспечивающие более широкое представительство.

Например, в федерациях, где существует институт вице-президента, действует правило, в соответствии с которым президент и вице-президент должны представлять различные регионы. Это правило действует в Федеративных Штатах Микронезии и Танзании (в последнем случае оно фактически означает, что пост вице-президента принадлежит выходцу с Занзибара)[13].

2. *Формирование коллективных органов управления страной.*

В некоторых федерациях, которые в той или иной степени являются договорными, возможно существование *высших органов власти, формируемых по принципам регионального представительства* (речь идет об органах исполнительной власти). Данная ситуация особенно характерна для "монархических федераций" — ОАЭ и Малайзии. Здесь отмечается наличие высшего органа власти, включающего руководителей всех полноправных субъектов федерации. Различие состоит в том, что в ОАЭ этот орган имеет скорее совещательный характер, в то время как в Малайзии он обладает существенными властными полномочиями.

---

[12] Территориальную справедливость можно понимать как условное представление о приемлемых нормах различий в распределении ресурсов (как властных, так и финансово-экономических) между регионами в определенном государстве.

[13] Фактическое распределение высших государственных постов между выходцами из различных регионов можно встретить и в некоторых унитарных государствах. Например, в Эквадоре существует правило, в соответствии с которым президент и вице-президент обязательно являются представителями от разных географических областей — Сьерры (горная часть страны с центром в ее столице Кито) и Косты (побережье с центром в Гуаякиле).

В ОАЭ действует Высший совет, который включает в себя правителей всех семи эмиратов. Высший совет избирает президента и премьер-министра страны. Главой Высшего совета является эмир самого крупного, столичного эмирата Абу-Даби. Он же, как известно, работает президентом страны. Важно отметить, что правители Абу-Даби и Дубая имеют право вето в этом совете, что не только подчеркивает их доминирование в отношениях с главами остальных эмиратов, но и позволяет уравновесить влияние этих двух эмиратов.

Коллективный орган управления существует и в Малайзии — Совет правителей. Голосующими членами Совета правителей являются девять наследных правителей малайских султанатов. Они избирают из своих рядов верховного правителя, который выполняет эти функции на протяжении пяти лет, и его заместителя. Верховный правитель выступает формальным главой государства в Малайзии, которая в действительности является конституционной парламентской монархией.

Признаки наличия этой модели можно обнаружить и в Швейцарии. Высшим органом власти здесь является Федеральный совет, в который входят семь советников, обязательно представляющих разные кантоны (причем действует неписаное правило, в соответствии с которым один из советников обязательно представляет франкоязычный кантон, а еще один — италоязычный Тичино). Федеральный совет возглавляет президент страны.

3. *Консультативные структуры, включающие представителей федеральной и региональной власти.*

Функционирование таких структур позволяет обеспечить обратную связь с регионами и улучшить горизонтальные связи между региональными властными органами.

Одним из ярких примеров является Германия. В среднем раз в четыре месяца здесь собирается конференция глав правительств федерации и земель. Также в Германии действует конференция президентов (глав) парламентов федерации и земель. Совместные комиссии и конференции функционируют и в соседней Австрии. Конференции премьер-министров проводятся в Канаде и Австралии.

4. *Участие региональных представителей в непрямых президентских выборах.*

В ряде федераций президент избирается специально созываемыми коллегиями выборщиков, к формированию которых непосредственное отношение имеют региональные власти[14].

В США штаты просто назначают выборщиков. В Германии президента избирает специально созываемое собрание, половина членов которого является пред-

[14] Примерно то же самое возможно и в унитарных государствах с высоким уровнем децентрализации. В Италии президента выбирает коллегия, которая включает депутатов национального парламента и делегатов от областей. Каждую область Италии представляют по три делегата, избранные областными советами. Исключение составляет небольшая область Валле-д'Аоста, от которой избирается один делегат.

ставителями земель (другая половина — депутаты парламента). Подобная практика существует в Пакистане, где в коллегию выборщиков входят депутаты национального парламента и региональных легислатур.

5. Распределение столичных функций между территориями.

Дополнительно стоит обратить внимание на реализацию принципа территориальной справедливости через распределение столичных функций по территории страны. Предполагается, что механизм *полицентрической столичности* усиливает единство страны, хотя в то же время создает технико-организационные проблемы при функционировании власти. Данная ситуация характерна для Германии, где Федеральный конституционный суд находится в Карлсруэ — городе в южной земле Баден-Вюртемберг, который даже не является ее столицей. Географическое "отделение" судебной власти от других ветвей существует и в Швейцарии: Федеральный суд располагается в Лозанне — центре крупного франкоязычного кантона Во.

Примером регионалистского государства, еще активнее использующего этот механизм, служит ЮАР. Столицей государства, где находится президентский офис, является Претория. Парламент ЮАР располагается в Кейптауне, Конституционный суд — в Йоханнесбурге, Высший апелляционный суд — в Блумфонтейне.

3.2.8

Общераспространенные формы регионального влияния

Региональное влияние совсем не обязательно обеспечивается с помощью специализированных институтов, предусмотренных национальной конституцией. Существуют другие формы регионального влияния, характерные для практически любых государств, в том числе имеющие неформальный, лоббистский характер.

Очевидно, что региональные интересы, выраженные в той или иной степени, существуют во всех государствах. Федерации склонны к созданию специальных органов власти для представительства этих интересов. Но, как показывает анализ, неформальные способы регионального влияния можно встретить в самых разных странах мира. Даже в отсутствие специальных структур региональные интересы находят те или иные пути "выхода на поверхность".

1. *Представительство региональных интересов в "обычном" парламенте.*

В любом государстве значительную часть депутатов национального парламента составляют представители регионов. Данная ситуация особенно характерна для тех парламентов, которые избираются по мажоритарной или хотя бы по смешанной системе. В результате совершенно объективно возникает феномен *регионального лоббизма.*

Избранные непосредственно на территории депутаты стремятся защищать интересы регионов и входящих в их состав округов, от которых они избраны в пар-

ламент. В американской практике такая ситуация называется "pork barrel" ("бочка солонины"). В соответствии с политико-географической интерпретацией теории систем политика "pork barrel" описывается как пример обратной связи, когда "выходом" из "черного ящика" территориально-политической системы становится результат произошедших там выборов, и избранное лицо отлаживает свои отношения с избравшей его территорией, чтобы быть впоследствии избранным на новый срок [Taylor, 1989].

Такая же ситуация возникает в "нерегиональных" палатах двухпалатных парламентов в федеративных государствах. Как показывает практика, полномочия "нерегиональной" палаты чаще всего оказываются более конкретными и связанными с насущными проблемами регионов. Модель региональной палаты имеет свои изъяны. Она выглядит логичной конструкцией федеративного государства, ее смысл заключается в том, что регионы получают участие в решении некоторых важных общегосударственных вопросов, но это участие ограничено. Поэтому региональные элиты обычно проявляют особый интерес к "нерегиональной" палате, которая на практике оказывается более эффективным инструментом регионального лоббизма.

Общей ситуацией для регионального лоббизма в "нерегиональных" палатах и "обычных" однопалатных парламентах является доминирование крупных, наиболее населенных регионов, которые в силу своего демографического преимущества и, соответственно, большего числа депутатов получают возможности для более эффективного лоббирования своих интересов.

2. *Региональный лоббизм в структурах национальной исполнительной власти.*

Аналогичным образом реализация региональных интересов на национальном уровне в значительной степени зависит от того, представители каких регионов занимают ключевые государственные посты. Каналом регионального лоббизма может быть центральное правительство. Институт президента тоже может играть лоббистскую роль, если президент действует в интересах "своего" региона, в котором он родился и т.п.

Возможна ситуация, когда на национальном уровне формируются мощные *региональные группы влияния (кланы).* Это может быть один конкретный региональный клан, фактически правящий страной. Например, в Ираке при президенте С. Хусейне преимущества имели выходцы из города Тикрит, уроженцем которого являлся сам бывший президент страны. Либо в территориально неоднородном государстве возникает острая конкуренция между несколькими региональными кланами, которая может оказывать определяющее влияние на формат партийной системы и всей политической борьбы.

3. *Региональные партии.*

Одним из важных институтов регионального влияния на общенациональном уровне являются региональные партии. **К разряду региональных можно отнести**

те партии, которые имеют территориально ограниченный ареал поддержки и представляют политические интересы этого ареала[15]. Через региональные партии может происходить артикуляция региональных интересов, а сама партийная система в таком государстве отличается ярко выраженной регионализацией.

Региональные партии можно классифицировать следующим образом.

- Монорегиональные или ареальные. Первые жестко привязаны к одному региону, вторые имеют поддержку на территории нескольких соседних регионов.
- Доминирующие или аутсайдерские. Первые пользуются действительно высокой популярностью в своем регионе и выигрывают там выборы, вторые просто обозначают тенденцию к регионализации партийной системы, но уступая общенациональным партиям даже на своей территории.
- Монопольные или конкурирующие. В первом случае региональные интересы защищает только одна партия, или же одна из региональных партий явно опережает остальные. В другом случае несколько региональных партий ведут борьбу между собой.
- Представленные или не представленные в общенациональных органах власти.
- Этнорегиональные или "территориальные". В первом случае региональные партии одновременно имеют этническую специфику и объединяют защиту интересов региона и доминирующей там этнической группы. Во втором случае речь идет о региональных партиях в "чистом" виде.

Наиболее распространенными и влиятельными являются этнорегиональные партии. Например, в канадской провинции Квебек действует Квебекский блок, который является одной из двух наиболее популярных в этой провинции партий, наряду с общенациональной Либеральной партией.

Доминирование этнорегиональных партий характерно для политической сцены Эфиопии, которая является самым ярким примером этнической федерации. Крупнейшими парламентскими партиями в Эфиопии являются Национальное демократическое движение амхара, Народный фронт освобождения Тыграи и Народная демократическая организация оромо. Каждая из этих партий представляет определенную этническую группу, которая одновременно является титульной в одном из эфиопских штатов.

Этнорегиональные партии достаточно распространены в Индии, хотя они характерны далеко не для всех штатов. В индийском парламенте, избранном в 2004 г., отмечается представительство тамильских партий, которые пользуются поддержкой в южном штате Тамилнад (Дравидская прогрессивная федерация, Дравидская прогрессивная федерация Марумаларчи). В другом южном штате Андхра-Прадеш

[15] Практически любая партия имеет свою более или менее выраженную географию поддержки. Но это еще не означает, что ее можно назвать региональной партией.

(этническая группа телугу) достаточно активно голосуют за представителей партии Телугу Десам. Расположенный на Востоке Индии штат Орисса (этническая группа ория) оказал значительную поддержку партии Биджу Джанта Дал. В Западной Бенгалии неплохо выступила партия Всеиндийский конгресс Тринамул. В южном штате Керала поддержкой пользовались Конгресс Керала и Мусульманская лига Керала. На северо-западе, в штате Джамму и Кашмир голосовали за Национальный конгресс Джамму и Кашмира и Народную демократическую партию Джамму и Кашмира, Кроме того, в парламент прошли представители таких региональных партий, как Народный совет Ассама, Фронт освобождения Джарханда, Народный фронт Нагаленда, Национальный фронт мизо, Сиккимский демократический фронт.

В европейских федерациях примером небольшой этнорегиональной партии можно назвать Лигу тичинцев, действующую в италоязычном кантоне Тичино. Некрупными, но все же представленными в национальном парламенте являются этнорегиональные партии Великобритании — Шотландская народная партия и Плайд Кимри (Уэльс). Однако даже в своих регионах они сильно уступают ведущим общенациональным партиям, в данном случае — лейбористам.

Характерная ситуация сложилась в двухсубъектных федерациях, где во "втором" (т.е. меньшем, но автономном) субъекте обычно складывается своя партийная система. Простейшим примером можно считать Сент-Киттс и Невис. На острове Невис население голосует за свои партии — Движение заинтересованных граждан и Партию реформ Невиса. В Танзании на Занзибаре действует оппозиционная партия — Объединенный гражданский фронт, который оппонирует правящей Революционной партии [16].

"Островные" партии характерны и для других карибских государств. Например, из двух островов состоит государство Антигуа и Барбуда. Это государство не стало федерацией, но регионализация его партийной системы привела к тому, что на Барбуде наибольшей поддержкой пользуется своя партия — Народное движение Барбуды.

Антильские острова (владение Нидерландов) ярко характеризуются дроблением партийной системы на островные подсистемы. Ведущие партии островов реально действуют и собирают голоса на главном острове — Кюрасао. Второй по величине остров Бонайре располагает своими партиями — Патриотическим союзом и Демократической партией Бонайре. Избиратели маленького и удаленного Сен-Мартена создали сразу три собственные партии — Демократическую партию Сен-Мартена, Патриотический альянс Сен-Мартена и Народную партию серьезной альтернативы. За собственные партии голосуют даже на самых крохотных островах — Сабе (Народное движение Наветренных островов) и Синт-Эстатиусе (Альянс Синт-Эстатиуса).

[16] Важно отметить, что Революционная партия возникла в результате объединения в 1977 г. двух ведущих партий — ТАНУ (Африканский национальный союз Танганьики) и Партии Афро-Ширази (Занзибар).

Страной с развитой системой региональных партий является Испания. Важным стимулом к развитию региональных партий, безусловно, стало введение в Испании автономных сообществ. Это значит, что региональные партии в децентрализованных, хотя и унитарных, государствах имеют шансы стать правящими в процессе создания региональных ассамблей и правительств. При этом наиболее развитые и достаточно автономные региональные партийные системы сложились в регионах с этнической спецификой. Например, в Каталонии возник правящий блок "Конвергенция и союз". Наряду с ним в региональных и общенациональных выборах более или менее успешно участвовали такие партии и блоки, как "Республиканские левые Каталонии" и "Инициатива за Каталонию — Зеленые". В Стране Басков сильные позиции имеет Баскская националистическая партия (также представлены партии "Баскская солидарность" и др.). В Галисии довольно популярен Галисийский националистический блок.

Пример Испании интересен и тем, что в регионах, не имеющих этнической специфики, также формируются региональные партии, которым удается проходить в национальный парламент. Характерная ситуация возникла на Канарских островах, где действует Канарская коалиция (любопытно, что на одном из островов — несколько обособленном Лансароте на восточной окраине островной группы — была создана своя Партия независимых Лансароте). Примерами региональных партий в Испании также служат Андалусийская партия и Арагонская хунта.

Феномен региональных партий прослеживается в Италии. Наиболее яркой и крупной партийной структурой стала Лига Севера (изначально — Ломбардская лига), выступающая от имени северных итальянских регионов. Менее крупным, но тоже характерным примером может считаться возникшая на сравнительно удаленном крупном острове — Сардинии собственная Партия действия Сардинии. Поддержки в своих регионах добились этнорегиональные партии — Южнотирольская народная партия и Коллегия Валле-д'Аоста.

Регионализация партийной системы оказалась характерной и для Хорватии. Наибольший регионализм оказался характерен для полуострова Истрия на северо-западе страны, где значительной поддержкой пользуется партия Истринский демократический собор. В парламенте Хорватии также представлены Приморско-Горанский союз и Славонско-Бараньинская хорватская партия, имеющие корни в отдельных регионах страны, в ее центральной приморской и северо-восточной частях соответственно.

Даже маленькая Андорра оказалась в группе стран, где активно действуют и добиваются успеха на национальных выборах региональные партии. Одним из примеров служит Союз народа Ордино. На парламентских выборах 2001 г. одну из территорий Андорры успешно представляла Независимая группа Санта-Джулия.

"Территориальные" партии довольно характерны для Аргентины, но там они сильно уступают общенациональным, в том числе в "своих" провинциях. Единичное представительство в национальном парламенте удается обеспечивать таким региональным партиям, как Республиканская сила (Тукуман), Демократическая партия (Мендоса), Партия обновления Сальты, Народное движение Неукена, Либеральная партия Корриентеса.

Впрочем, далеко не во всех федерациях, децентрализованных или географически фрагментированных государствах феномен региональных партий можно считать развитым. *Проблема практически любой региональной партии заключается в том, что она не в состоянии играть заметную роль на общенациональном уровне.* Лишь очень немногие региональные партии в состоянии создать значимую фракцию в национальном парламенте, гораздо чаще речь идет в лучшем случае об обозначении присутствия. Региональные сообщества могут признать тактику создания собственной партии неэффективной. Поэтому в таких крупных странах, как США, Бразилия и Мексика, региональные партии практически отсутствуют и не развиваются в связи с отсутствием серьезных перспектив (в Аргентине они возникли, но имеют очень ограниченное влияние).

Интересы определенных региональных сообществ нередко стремятся артикулировать те или иные общенациональные партии. Там, где этот процесс идет успешно, политическая ниша для собственно региональных партий остается незаполненной.

Возможна промежуточная ситуация, когда региональные партии все-таки создаются, но находят свое место на общенациональной политической сцене, создав блок с более крупной партией. Хорошим примером следует считать блок ХДС/ХСС в Германии, в котором ХСС является региональной баварской партией, притом очень сильной, правящей на протяжении многих лет в своем регионе. Альянс с ХДС дает ХСС возможность играть важную роль на общенациональном уровне. Упомянутая выше Лига Севера вошла в правящую итальянскую коалицию "Дом свобод" вместе с движением С. Берлускони "Форца Италия" и др.

Похожие тенденции прослеживаются в Малайзии, где собственные партийные системы сложились в двух удаленных штатах, расположенных на острове Калимантан и имеющих собственную историю (Саравак и Сабах). На Сараваке особенно заметны Объединенная традиционная партия Бумипутера, Объединенная народная партия Саравака, Партия аборигенов Саравака, Национальная партия Саравака. В Сабахе активно действуют Прогрессивная партия Сабаха, Движение народной справедливости, Либеральная демократическая партия и Объединенная партия Сабаха. Но при этом практически все перечисленные партии входят в правящий в стране Национальный фронт.

3.3

Разграничение полномочий между уровнями власти

Ключевой характеристикой федеративного государства является баланс отношений между двумя основными уровнями власти — общенациональным и региональным. Этот баланс определяет степень автономии субъектов, их политико-ресурсную базу и, одновременно, уровень децентрализации государства. Изменения баланса позволяют говорить о динамике развития ситуации, о том, в какую сторону меняется баланс. Важнейшей характеристикой баланса отношений "центр — регионы" является разграничение компетенции (полномочий) между уровнями власти (см., например: [Ковачев, Дымов, 1995]).

В федеративных государствах речь идет о разграничении полномочий между тремя основными уровнями — общенациональным, региональным и местным (муниципальным). Полномочия местного самоуправления являются отдельной темой. Пока ограничимся рассмотрением разграничения полномочий между центром и субъектами федерации.

3.3.1

Принципы разграничения полномочий

Первым принципом разграничения полномочий является ***иерархия уровней власти.*** Любое федеративное государство в той или иной степени предполагает верховенство федерального законодательства. Таким путем заранее устанавливается иерархия уровней власти, при которой федеральный уровень оказывается выше, чем региональный. Это позволяет обеспечивать превосходство центростремительных сил над центробежными, что является главным условием сохранения единства и территориальной целостности государства [Gottmann, 1973]. В более жестком варианте уже на уровне конституции предполагается, что региональные законы, не соответствующие федеральным, автоматически не действуют. В Германии, Швейцарии и др. федеральное право имеет преимущество перед правом земель. Формулировка, в соответствии с которой региональный закон, не соответствующий федеральному, является недействительным, используется в конституциях Австралии, Канады, Малайзии и др.

Таким образом, компетенция субъектов федерации не может быть неограниченной, поскольку это противоречит принципам государственного единства. Характерно, что в федеративных государствах редко используется понятие "суверенитет" в отношении регионов, чтобы не создавать в официальном порядке спорную ситуа-

цию "делимого" суверенитета и не провоцировать попытки поставить региональное законодательство выше общенационального.

Редкие федерации, где официально говорится о суверенитете субъектов, используют формулировки *ограниченного суверенитета*, что соответствует концепции "делимого" суверенитета в сочетании с концепцией верховенства общенационального законодательства и, соответственно, "иерархии суверенитетов". Так, Мексика определяется как республика свободных и суверенных штатов по вопросам внутреннего управления. Принцип ограниченного регионального суверенитета используется и в Швейцарии, где он сочетается с принципами кооперации, взаимной поддержки конфедерации и кантонов (как гласит швейцарская конституция, "кантоны суверенны в той мере, в какой их суверенитет не ограничен федеральной конституцией").

Наиболее распространенным принципом разграничения полномочий следует считать ***либеральный принцип***, характерный для наиболее старых, "классических" федераций с развитыми демократическими институтами. Их примеру следуют и федерации с небольшой историей, хотя далеко не всегда.

Либеральный принцип соответствует "классическому", "идеальному" способу формирования федеративного государства, в соответствии с которым объединяющиеся в федерацию политико-территориальные сообщества отдают часть своих "изначальных" полномочий вновь создаваемому центру. Соответственно конституция такого государства содержит перечисление полномочий центра, предполагая, что все остальные полномочия изначально находятся (т.е. остаются) у регионов. На самом деле немногие федерации создавались через объединение государств, но многие из них считают концептуально верным имитировать этот принцип, пользуясь либеральной концепцией разграничения полномочий.

Либеральный принцип является характерным для американских федераций, которые относятся к числу первых федераций в истории. Вслед за США (см., например: [Саликов, 1996]) аналогичной моделью пользуются такие страны, как Мексика, Бразилия и Аргентина. В то же время и европейские федерации, возникшие в XX в., такие, как Германия и Австрия, следуют либеральному принципу разграничения компетенции. Эту же модель воспроизвели некоторые новые федерации, например Нигерия, Пакистан, Микронезия.

Разграничение полномочий является сложным процессом, и очень трудно провести четкую границу между компетенцией центра и субъектов федерации. Эти полномочия не могут не пересекаться. Поэтому многие государства вводят промежуточный уровень компетенции. Используется модель ***совместной компетенции***, в рамках которой решения могут принимать и центры, и регионы[17]. Эта модель мо-

[17] Также говорят о конкурирующей компетенции, что является калькой с англ. "concurrent", слова, которое вернее перевести как "совместный". Но федерация и регионы

жет сочетаться с либеральным принципом: подразумевается, что в исключительном ведении регионов находятся вопросы, не входящие ни в федеральную, ни в совместную компетенцию.

Наиболее типичным примером государства, которое использует институт совместной компетенции в сочетании с либеральным принципом, является Германия. То же самое характерно и для ряда относительно новых федераций, таких, как Нигерия и Пакистан. Наличие совместной компетенции не было предусмотрено в первых федерациях, которые возникали на американском континенте. В то же время, следуя веяниям нового времени, Бразилия, приняв новую конституцию в 1988 г., ввела институт совместной компетенции.

С некоторыми оговорками совместная компетенция существует и в Швейцарии. Разница заключается в том, что в швейцарской конституции описываются механизмы принятия решений по множеству сфер, и в некоторых случаях этот механизм предполагает совместное законотворчество. Вообще, для Швейцарии характерно наличие нескольких уровней участия центра и регионов в нормотворчестве:

- некоторые сферы компетенции прямо названы федеральными или кантональными;
- есть более мягкие определения: конфедерация имеет право осуществлять законотворчество в той или иной сфере, но она не считается исключительно федеральной;
- в еще более мягком варианте центр устанавливает общие рамки, в то время как основное нормотворчество происходит на местном уровне.

Введение института совместной компетенции следует признать формой современного развития законотворческого процесса в федеративном государстве. Хотя как "старые" федерации, так и некоторые "новые" по разным причинам могут отказываться от использования этого принципа. В первых он еще не был предусмотрен, вторые предпочитают избегать конфликтов между центром и регионами, неизбежных при решении конкретных вопросов в рамках конкурирующей компетенции.

Либеральный принцип может дополняться не совместной компетенцией, а введением *запретов для регионального нормотворчества*. Как раз такая форма характерна для первых американских федераций, сохранивших до сего времени относительно старые конституции (США, Мексика, Аргентина). В этих федерациях перечень полномочий центра дополняется запретами для регионов, а уже в остальном

как бы конкурируют друг с другом, принимая решения в определенной сфере. В Бразилии используются два понятия — совместное (concurrent) законотворчество и общие (common) полномочия.

Заметим, что внедрение конкурирующей компетенции в странах мира хорошо соответствует эволюции федерализма от дуалистического к кооперативному.

регионы обладают полной свободой. Обычно речь идет о лишении субъектов федерации признаков независимых государств (такие полномочия, как чеканка монеты, создание таможен и пр.).

Как ясно из швейцарского опыта, отказ от четкого деления полномочий на федеральные и региональные может иметь разные формы. Одна из них, как в Германии, — это выделение переходной зоны в виде совместной компетенции, где нормотворчеством занимаются и центр, и регионы. Другая, как в Швейцарии, — это выделение переходных "правовых зон", когда центр и регионы имеют свои права и функции при решении определенных вопросов (которые если не де-юре, то де-факто становятся совместными). Интересен в этой связи и пример Австрии. В австрийской конституции наряду с сугубо федеральной компетенцией определяются сферы, в которых центр берет на себя законотворчество (или определение общих рамок), а регионы отвечают за исполнение этих законов.

Либеральный принцип в целом характерен для менее централизованных федераций и, как правило, государств с развитыми демократическими традициями. Однако признавать эту закономерность нужно с серьезной оговоркой. Дело в том, что полномочия центра могут быть определены в весьма широком объеме, особенно если они дополнены длинным перечнем совместных полномочий[18]. В результате может оказаться, что на исключительную компетенцию субъектов остается не так много полномочий. Поэтому вряд ли следует считать, что, используя либеральный принцип разграничения компетенции, Пакистан, например, является сильно децентрализованным государством. Для Пакистана как раз характерны большая сфера полномочий центра и широкое поле совместной компетенции, что оставляет субъектам федерации узкое поле для маневра в рамках их исключительной компетенции.

Некоторые федеративные государства предпочитают более жестко определять рамки всех существующих сфер компетенции и пользуются ***установочным принципом*** разграничения компетенции, когда общенациональное законодательство регламентирует все сферы, включая региональную.

Закономерно, что установочный принцип чаще используется в странах с менее развитыми демократическими традициями и более низкой политической стабильностью. В таких случаях правильнее четко определить, какие сферы деятельности к чьей компетенции относятся и, главное, обрисовать границы региональной компетенции, за которые территории не должны выходить. Типичным примером такой федерации является Индия, конституция которой содержит длинное перечисление всех трех уровней компетенции — федеральной, совместной и региональной (в то же время соседний Пакистан использует либеральный принцип, до-

[18] Выделение конкурирующей компетенции неизбежно означает ограничение центром исключительной региональной компетенции.

полненный совместной компетенцией). Аналогичная модель используется в Малайзии. Региональная компетенция определена в ЮАР, которая официально не является федерацией, но имеет многие признаки таковой. Новая конституция Венесуэлы также ориентирована на установочный принцип.

Установочный принцип используется не только в развивающихся странах. Он свидетельствует не столько о политической нестабильности и желании ее минимизировать, сколько о стремлении максимально упорядочить отношения "центр — регионы". Например, Канада тоже устанавливает компетенцию для своих регионов. В канадском законодательстве предусмотрена и совместная компетенция для определенных сфер — сельского хозяйства и вопросов иммиграции.

У установочного принципа есть свой существенный изъян, поскольку все растущее многообразие полномочий трудно учесть и распределить между уровнями власти. Из этой ситуации есть несколько выходов. Наиболее сложный — постоянное внесение поправок в конституцию. Однако чаще государство сразу решает, к какой компетенции отнести вопросы, не вошедшие в конституционные списки.

Установочный принцип в одних случаях дополняется "*контрлиберальной*" *формулой*, когда все полномочия, не перечисленные в конституции, считаются полномочиями центра, а отнюдь не регионов. Такая формула используется как в Индии, так и в Канаде. В Индии предпочтение отдается четкому перечислению полномочий с отнесением всего остального в центр. В то же время в Канаде имеет место смешение "контрлиберальных" и либеральных норм, что, видимо, не составляет проблемы в государстве с развитой демократической культурой. Например, среди региональных полномочий обозначены "в целом все вопросы локальной или частной природы в провинции", что может иметь расширительное толкование с позиции регионов.

Венесуэла, напротив, сочетает установочный принцип разграничения полномочий с элементами либерального[19]. По конституции Венесуэлы, полномочия, не отнесенные конституцией ни к федеральным, ни к региональным, являются региональными (если они не относятся к компетенции местного самоуправления).

Установочный принцип дает больше ясности, чем либеральный. Главный вопрос связан здесь с четким определением региональной компетенции, что позволяет установить правила игры для регионов, не позволяя им претендовать на большее.

Особой разновидностью разграничения полномочий можно считать ситуацию, когда *государство определяет компетенцию регионов, оставляя все прочее себе.* Этот принцип можно назвать ***контрлиберальным***. Такая ситуация характерна для государств, которые начинают идти по пути более радикальной децентрализации, но не являются при этом федерациями. Центр в таких государствах делится полно-

[19] Кроме того, венесуэльская конституция предполагает наличие конкурирующей компетенции, но не конкретизирует, что к ней относится, считая это прецедентным явлением.

мочиями с регионами, передает определенный список полномочий на места в процессе деволюции. В качестве примера можно привести Испанию[20].

Таким образом, единой модели разграничения полномочий между уровнями власти не существует. Можно определить основные закономерности. Классической формулой разграничения полномочий следует считать либеральный принцип, который регламентирует только общефедеральную компетенцию, предполагая большее число степеней свободы для регионов. Государства с меньшей политической стабильностью предпочитают более жесткую регламентацию и установочный принцип с перечислением региональных полномочий. Причем в наиболее жестком варианте все нерегламентированные полномочия считаются полномочиями центра, а не регионов. В то же время сам принцип разграничения полномочий еще не свидетельствует об уровне децентрализации государства, поскольку важно понять, какие конкретно полномочия отнесены к какому уровню власти.

Наличие переходной зоны в виде совместной компетенции (или иных форм параллельного нормотворчества в определенных сферах) позволяет проводить "тонкую настройку" текущего баланса в отношениях между центром и регионами в связи с принятием конкретных решений как в центре, так и на местах.

Еще одной переходной зоной между полномочиями центра и регионов следует считать *превентивное законодательство*. Оно возникает как прецедент в том случае, если федеральное законодательство не регулирует какой-либо вопрос и нет прямого запрета на его регулирование на региональном уровне. Однако в дальнейшем, если центр берет на себя правовое регулирование данного вопроса, региональные законы в случае их противоречия новым федеральным законам теряют силу. Интересным примером здесь является Канада, где конституция позволяет превентивное нормотворчество регионов в ряде сфер и, в частности, в такой важной сфере, как природные ресурсы. Но канадское законодательство четко поясняет, что в случае появления федерального закона обеспечивается его верховенство над ранее принятыми региональными законами.

3.3.2

Идеология разграничения полномочий и определение компетенции центра

При любом, даже самом либеральном разграничении полномочий между центром и регионами действует императив обеспечения иерархии в отношениях между

[20] Сент-Киттс и Невис считается федерацией. Но здесь смысл федерализма заключается в том, что острову Невис посвящена специальная глава конституции, которая описывает, в частности, его полномочия. Аналогичная ситуация характерна для Танзании и входящего в ее состав Занзибара.

уровнями власти. Идеология региональной свободы может быть самой либеральной, однако она всегда ограничена геополитическим принципом обеспечения единства и территориальной целостности. В сущности, федеративное государство представляет собой форму договора между центром и регионами, в соответствии с которым регионы получают автономию в обмен на отказ от сепаратизма или согласие на объединение (присоединение).

В то же время различия в уровне "либеральности" идеологии разграничения полномочий налицо. В более централизованных федерациях региональный уровень компетенции воспринимается и даже прямо определяется как продолжение, уточнение и дополнение федерального уровня. Например, в Австралии говорится о *сопутствующих* полномочиях регионов (в отношении центра), в Австрии — о *конкретизирующих* (вообще в Австрии говорят о непрямой федеральной администрации в регионах, считая австрийский федерализм слабым и недоразвитым [Рыкин, 1998]). В таких государствах первичность федерального центра по отношению к регионам бесспорна, да и создавались они зачастую через реформирование политико-территориальной структуры сверху (конституционные федерации).

Более децентрализованные федерации или же федерации, созданные в результате объединения государственных образований, отличаются большей сбалансированностью ситуации в пользу регионов. Здесь регионы реально выступают в качестве государствообразующих субъектов (США, Швейцария, Бельгия, Микронезия и др.). Идеология разграничения полномочий предполагает четкое определение полномочий центра и (или) роль центра как регулятора ситуации на региональном уровне, исходя из общегосударственного интереса. При этом даже самый либеральный центр, как правило, обеспечивает себе право на вмешательство в любые вопросы регионального уровня. В этой связи интересен пример Швейцарии. Здесь многие вопросы прямо названы кантональными. И в то же время законодательство говорит, что федерация наблюдает за решением кантональных вопросов и стимулирует их решение. Другими словами, *федеральный центр всегда оставляет за собой текущую настройку баланса отношений с регионами.*

Полномочия центра в федеративном государстве делятся на *общие* и *специфические.* К числу общих можно отнести полномочия, характерные практически для всех федераций, — решение вопросов общенационального и международного характера, установление общегосударственных рамок. При этом каждое государство, исходя из своего понимания общегосударственного интереса, определяет и специфические полномочия центра, которые в других странах могут быть переданы регионам.

Ключевым аспектом федеральной компетенции является геополитическая сфера. Государство выступает субъектом международных отношений, поэтому обеспечение его развития и конкурентоспособности в рамках глобальной политической системы и мирового хозяйства — это важнейшая задача федерального центра.

Именно федеральный центр и только он в состоянии решить вопросы выживания и развития государственности в рамках мировой системы.

В результате вопросы внешней политики и национальной безопасности всегда относятся к компетенции центра. Центр берет на себя все военные вопросы (оборона, объявление войны и мира, охрана границы и пр.) и силовые сферы. В компетенцию центра входят вопросы предоставления гражданства и регулирования иммиграции.

В этих вопросах регионы лишь в очень ограниченных пределах и далеко не во всех государствах играют свою роль, решая некоторые дополнительные и второстепенные вопросы. Например, субъекты федерации иногда имеют право на ограниченные международные отношения в рамках их собственной компетенции и в том, что непосредственно влияет на их положение. Полномочия регионов в сфере внешней политики характерны для более либеральных европейских и американских федераций, а также для всех федераций, созданных через объединение независимых или полунезависимых государственных образований. Такие права есть у регионов Швейцарии (международные договора, участие в подготовке общегосударственных решений по внешней политике и соответствующих переговорах), Австрии (с 1988 г. земли получили право заключать договора с граничащими государствами и территориальными единицами), Бельгии и др. Логичная формулировка прав регионов в международной сфере имеется в конституции Аргентины: субъекты федерации имеют право на международные договора с обязательным оповещением парламента и в соответствии с национальной внешней политикой.

Некоторые права регионы могут иметь и в сфере гражданства и иммиграции. Так, штаты Австралии дают рекомендации о предоставлении австралийского гражданства и по вопросам иммиграции. В Австрии вопросы гражданства регулируются федеральным законодательством, но это как раз тот случай, когда функция его исполнения на местах принадлежит землям.

Важно отметить, что практически в любых, даже самых "общефедеральных" сферах компетенции государство выделяет *уровни значения частных вопросов*, оставляя себе "верхние этажи" и передавая регионам более элементарные функции. Это видно при анализе разграничения компетенции по вопросам внешней политики и гражданства в более либеральных федерациях. Примерно то же самое относится и к силовой сфере. Если национальные вооруженные силы всегда находятся в исключительной федеральной компетенции, то вопросы правопорядка дифференцированы, поделены на уровни национальной и местной безопасности. Обеспечение правопорядка на местах может быть региональной компетенцией, как, например, в Австралии и Индии (причем в конституции Индии сделана важная оговорка: то, что касается применения военной силы, относится уже к федеральной компетенции). Встречается и разделение правоохранительных структур между уровнями власти. Так, в Австрии центр контролирует федеральную полицию и жандармерию, а в регионах действует администрация местной безопасности.

Характерно в этой связи, что с исправительными учреждениями в мире вообще нет никакой ясности. Например, в Индии содержанием тюрем занимаются штаты, а в Нигерии тюрьмы входят в федеральную компетенцию. В Бразилии исправительные учреждения отнесены к совместной компетенции, а в Канаде они по сути делятся на два уровня с отнесением к федеральной и региональной компетенции соответственно.

Большая неопределенность существует с регулированием судебной системы и положений уголовного и гражданского права. Так, считается, что федерации, созданные по американской модели, характеризуются глубокой децентрализацией судебной системы. Наряду с США в качестве примера можно привести Мексику, Аргентину, Бразилию, где на региональном уровне функционируют свои судебные системы.

Однако в большинстве федеративных государств центр оставляет регулирование в области гражданского и уголовного права за собой. Так, уголовное и гражданское право находится в федеральной компетенции в Швейцарии, Австрии, Канаде и Бразилии. В Германии гражданское и уголовное право, так же как и судопроизводство, входит в совместную компетенцию. Аналогичная ситуация характеризует Индию и Пакистан.

Вопросы экономики и инфраструктуры относятся к числу наиболее сложных; они всегда в очень разных пропорциях делятся между центром и регионами. Однако есть вполне определенные сферы, которые практически всегда забирает себе центр. Эти сферы имеют общенациональное значение и напрямую связаны с проблемами национальной безопасности и геополитической стабильности (ведь экономическое единство территории тоже является критерием национальной безопасности).

В ведении федерации всегда находятся национальные финансы, в том числе денежная эмиссия (не случайно старые федеративные конституции содержали запреты регионам на чеканку своей монеты). Государство ведет переписи и статистику, устанавливает метрические стандарты.

Очень важно функционирование общенациональных коммуникаций. В целом инфраструктура всегда делится между уровнями власти. Однако такие сферы, как почта, телеграф, телефон обычно относятся к компетенции центра, поскольку прямо ассоциированы с вопросом национального единства. В ведении центра, как правило, находятся авиация, морской транспорт, а также железные дороги (за редкими и частичными исключениями). Очевидно, что единая железнодорожная сеть исторически воспринимается как фактор национальной безопасности, а функционирование морского транспорта неотделимо от вопросов внешней политики.

Из специфических отраслей экономики центр оставляет себе атомную энергетику, тоже связанную с национальной безопасностью. Хотя в Германии с ее развитой атомной промышленностью ситуация производства и использования атомной энергии в мирных целях относится к совместной компетенции.

3.3.3

Разграничение полномочий в экономике

Этот вопрос является наиболее сложным, поскольку экономические отношения нельзя жестко поделить между центром и регионами. Как правило, центр забирает себе основные финансовые вопросы, начиная, разумеется, с денежной эмиссии. Регионы получают финансово-экономические функции более низкого порядка и местного значения. В первом приближении, без подробного анализа региональной экономической политики и бюджетного федерализма можно выделить следующие наиболее характерные особенности разграничения полномочий в этой сфере.

Во-первых, *центр берет на себя вопросы макроэкономического регулирования, которое в зависимости от страны и ее экономической модели может иметь директивный или либеральный характер.* Эти вопросы, например, подробно прописаны в конституции Швейцарии, где также официально определены ответственность центра за функционирование единого экономического пространства в стране и функция финансового выравнивания. Эти функции, так или иначе, имеются у центра и в развивающихся странах. Скажем, в Пакистане центр занимается вопросами национального планирования и экономической координации.

Во-вторых, *федерации определяют перечень наиболее централизованных экономических сфер, как правило, небольшой, но жизненно важный.* Например, в Венесуэле центр оставляет за собой не только макроэкономическую, но и всю финансовую и налоговую политику. В Индии за центром тоже закреплены многие финансовые сферы — банковское дело, страхование, биржи и др. В более либеральной Австралии законодательство позволяет регионам развивать свои системы банковского дела и страхования.

Некоторые страны идут дальше, прямо включая в сферу компетенции центра вопросы промышленности и торговли. В некоторых случаях в качестве обоснования используется категория общественного интереса: в Индии, если отрасль промышленности признается имеющей общественный интерес (который понимается как общенациональный интерес), она может быть отнесена к федеральному регулированию. В Малайзии порядок еще жестче, и здесь вопросы промышленности, торговли, а также такая социально значимая проблематика, как контроль цен и продовольственный рынок, сосредоточены в руках федерального центра[21]. Торговля и коммерция отнесены к компетенции центра и в Нигерии.

При этом не следует думать, что законодательное регулирование центром промышленности и торговли характерно для стран с менее либеральной экономи-

[21] В Индии контроль цен тоже определен как компетенция властей, причем отнесен к конкурирующей сфере.

ческой политикой. Определенным исключением можно считать достаточно централизованную Австрию, где именно центр решает вопросы торговли и промышленности. Не будем забывать, что сами пределы государственного регулирования, что в центре, что на местах, определяются общим экономическим режимом, который может быть более или менее либеральным и характеризоваться разной степенью развития частного сектора[22].

В-третьих, *экономическая политика федеративного государства предполагает определенную ответственность регионов за свое развитие*, также как центр несет ответственность за единство экономического пространства и снижение его контрастности. В более децентрализованных вариантах, как в Бельгии, границы полномочий центра и регионов оказываются вообще неясными. Так, в Бельгии экономическая и даже энергетическая политика входит в компетенцию регионов, при том что центр берет на себя поддержание экономического единства (что фактически подразумевает его вмешательство в экономическую политику регионов). Обычно максимум экономических функций регионы оставляют за собой в "исторических" федерациях, формировавшихся в виде союза политических сообществ. Например, в Аргентине предполагается, что регионы осуществляют руководство хозяйственной и финансовой деятельностью на своих территориях.

Однако в любом случае федеральный центр создает ограничители для региональной компетенции в сфере экономики. Сам по себе общепризнанный принцип экономического единства является мощным ограничителем, позволяющим при необходимости усиливать централизованное регулирование. Наличие такого неустойчивого баланса прослеживается и при современных попытках децентрализации унитарных государств. Так, в Испании экономическое развитие территории поручено автономному сообществу, но с необходимостью следования общим направлениям национальной экономической политики.

В-четвертых, *регионы должны быть обеспечены определенной частью налоговых поступлений*. Это могут быть как региональные налоги, так и отчисления от федеральных налогов (региональные доли в налоговых поступлениях или региональные ставки налогов, действующие вместе с общефедеральными ставками). В некоторых странах региональные доходы закреплены на уровне конституции. Так, Индия и Пакистан имеют подробные списки налогов, которые соответствуют тому или иному уровню компетенции. Конституция довольно точно определяет доходы штатов в Венесуэле (при этом само установление и сбор основных налогов относятся к федеральной компетенции). В случае с Мексикой конституция устанавливает налоги, собираемые федерацией, но обязательно предполагает их раздел между центром и

[22] В более либеральных странах центр оставляет за собой некоторые специфические отрасли, нуждающиеся в более жестком государственном регулировании. Например, это алкоголь и азартные игры (пример Швейцарии).

штатами. Аналогично в Микронезии часть налогов устанавливает федерация, но более половины поступлений от этих налогов обязательно зачисляется в бюджеты штатов.

Во многих случаях регионы имеют право на проведение своей налоговой политики, как с помощью введения льгот, так и с правом введения собственных налогов и (или) налоговых ставок. В Канаде провинции могут вводить налоги для своих нужд. Установлением ставок налогообложения занимаются австралийские штаты и т.п.

Таким образом, можно выделить основные модели разграничения полномочий в налоговой сфере:

- регионы получают определенную автономию в области налоговой политики, это позволяет им устанавливать собственные налоги или использовать собственные налоговые ставки для налогов общенационального уровня;
- регионы получают гарантии отчислений от тех или иных налогов в соответствии с определенными центром нормативами (регулироваться могут ставки налогов, идущих в тот или иной бюджет, и доли, в соответствии с которыми налоговые поступления делятся между бюджетами).

Заметим, что более широкие возможности для введения собственного налогового режима позволяют регионам повышать свою инвестиционную привлекательность.

В-пятых, *при наличии совместной компетенции многие экономические вопросы попадают именно в эту переходную зону.* Это логичнее, поскольку экономику невозможно жестко поделить между центром и регионами, но сложнее для исполнения. Примечательно, что в Германии все хозяйственное право находится в совместной компетенции. Бразилия делит законодательство в сфере экономики между федеральной и совместной компетенцией: в последнюю попадают налоговое, финансовое и экономическое законодательство (хотя многие страны, в частности соседняя Венесуэла, предпочитают оставлять эти сферы за центром).

Помещение экономики в совместную компетенцию позволяет регулировать текущий баланс отношений между центром и регионами, перераспределять ресурсную базу между уровнями власти и в то же время является неизбежно конфликтогенным фактором.

3.3.4

Разделение полномочий по вопросам земли, недр и аграрного сектора

Идеология и история федеративного государства обычно таковы, что природные богатства нельзя отнести к исключительной компетенции государства в целом. Наоборот, в федерации, которая формировалась снизу, через союз государственных образований или бывших колоний, бытует представление о принадлежности природ-

ных богатств территориям. Считается, что территории вступили в союз, располагая экономическим суверенитетом, и сохранили его часть.

Например, в аргентинской конституции ясно сказано, что "провинции имеют изначальное право на природные ресурсы, находящиеся на их территории". Нечто подобное есть и в канадском законодательстве: провинции имеют право принимать законы по невозобновляемым природным ресурсам, лесам и пр. Правда, в Канаде существует и ограничение: если национальный парламент принимает аналогичный закон, то он получает преимущество над региональным.

В более новых федерациях (обычно относящихся к числу конституционных федераций) предусмотрена более высокая степень централизации природных ресурсов. Либо центр определяет ресурсы стратегического характера и общенационального значения, оставляя их за собой.

Например, Бразилия относится к числу "старых" федераций, возникших на основе объединения бывших колоний. Однако ее новая конституция, принятая в конце XX в., предполагает довольно высокую степень централизации природных богатств. Все минеральные, а также водные ресурсы, т.е. основные богатства страны объявлены собственностью союза. Еще одно богатое природными ресурсами государство — член ОПЕК Нигерия также предпочла включить минеральные ресурсы в федеральную компетенцию. Австрия природными ресурсами не столь богата, но зато характеризуется более высоким уровнем централизации. Поэтому добыча полезных ископаемых в этой стране тоже регулируется федеральным центром.

Распространена практика, когда государство специально определяет те минеральные ресурсы, которые имеют стратегическое значение общенационального характера, и относит их к компетенции центра. Чаще всего это месторождения углеводородного сырья. Интересен пример Венесуэлы, крупного производителя нефти, которая отнесла к федеральной компетенции месторождения углеводородов и шахты, а регионам отдала нерудные полезные ископаемые. Индия специально выделила добычу нефти, включив ее в федеральную компетенцию (по остальным видам минерального сырья регулирование осуществляется через федеральные законы и допускает вариации). Пакистан включил в федеральную компетенцию не только нефть, но и природный газ.

Заметной и в ряде случаев принципиальной является децентрализация вопросов, связанных с землей и сельским хозяйством. Это, пожалуй, единственная экономическая сфера, где регионы имеют действительно широкие полномочия. Правда, в некоторых случаях федерация оставляет за собой право проведения общенациональной политики в этой сфере (как это делает Венесуэла в отношении сельского, рыбного и лесного богатства). Также возможна ситуация, когда центр оставляет в своем ведении невозделанные земли и неиспользуемый лесной фонд, которые получают статус общенационального природного богатства (по аналогии с нефтью).

Землепользование и сельское хозяйство почти всегда остаются за регионами в тех странах, где применяется либеральный принцип разграничения полномочий.

В странах, где действует установочный принцип, эти вопросы обычно фигурируют в списке региональных полномочий (Индия[23], Малайзия и др.). Хотя интересно, что леса немного чаще воспринимаются как общенациональное достояние, и потому, например, в Бразилии, которая считается "легкими планеты", они находятся в совместной компетенции[24].

Иногда лишь специально определяется направляющая роль государства. Так, в Германии к совместной компетенции отнесено содействие производству в сельском и лесном хозяйстве, т.е. предполагается некоторая степень ответственности федерального центра за состояние дел в этих сферах. Конкурентность при разграничении полномочий по вопросам сельского хозяйства предусмотрена в Канаде с ее развитым АПК. Некоторым исключением можно считать Бразилию, где аграрное законодательство (но не собственно сельское хозяйство) относится к федеральной компетенции, что позволяет проводить общенациональные аграрные реформы.

Примечательно, что при децентрализации унитарного государства сельское хозяйство достаточно спокойно отдают регионам. В Испании, например, автономным сообществам передали земледелие и животноводство, лесное хозяйство и внутреннее рыболовство, обозначив, правда, необходимость следования установленным государством общим принципам. Примерно то же самое сделано и в Италии. В Португалии автономным регионам переданы развитие сельского хозяйства и рыболовства, землепользование, водные, минеральные (но их немного) и термальные ресурсы и пр.

В отличие от сельского хозяйства рыболовство предполагает несколько большую степень федерального регулирования. Рыболовство во внутренних водах обычно остается за регионами и в этом плане подобно сельскому хозяйству. Сложнее решается вопрос о морском рыболовстве, которое неизбежно связано с вопросами внешней политики. За пределами территориальных вод оно чаще относится к федеральной компетенции (пример Австралии). В Нигерии к федеральной компетенции относится все морское рыболовство, включая прибрежное. Компромиссная формула применяется в Германии, где морское рыболовство включено в совместную компетенцию.

3.3.5

Разграничение полномочий в социальной сфере

Вопросы социальной сферы традиционно в наибольшей степени относятся к региональной компетенции. Это вполне логично с точки зрения всей философии разграниче-

[23] В Индии, где аграрный сектор имеет огромное значение, в региональную компетенцию также включены вопросы ирригации.

[24] В Австрии, где к охране природы относятся весьма трепетно, а уровень централизации в целом высок, леса находятся в федеральной компетенции. Что касается вопросов земельной реформы, то здесь действует федеральное законодательство рамочного типа, и регионы имеют свои права по его реализации и развитию.

ния полномочий: то, что ближе к геополитике, относится скорее к федеральной компетенции, то, что ближе к простому человеку и конкретной местности — относится к регионам. В то же время нельзя говорить о том, что социальная сфера целиком и полностью отдается на откуп регионам. Очевидно, что во многих странах, особенно странах бедных, планомерное развитие социальной сферы является общенациональным приоритетом. Также очевидно, что не везде и не всегда регионы в состоянии эффективно решать все социальные вопросы. Поэтому социальная сфера и связанная с ней социальная ответственность в разных пропорциях делится между центром и регионами.

Сфера образования в целом относится скорее к региональной компетенции. В Швейцарии, например, образование прямо отнесено к кантональной компетенции. В Бельгии этой сферой ведают сообщества, созданные по этнолингвистическому признаку (фламандское, валлонское, германское) и также являющиеся субъектами федерации. Образованием регионы ведают в США, Германии, Австралии, Канаде, Пакистане и др.

В то же время нельзя говорить о том, что федеральный центр отказывается от регулирования в данной сфере. Сфера образования требует от государства единых гарантий и стандартов. Например, в той же Швейцарии государство выступает гарантом начального образования и принимает федеральные законы в области профессионального образования. Достаточно распространенной формой является отнесение к федеральной компетенции установления минимальных образовательных стандартов. Об этом говорится, например, в конституции Нигерии. К числу немногих полномочий центра в Микронезии относится определение минимальных социальных (не только образовательных) стандартов.

В других случаях используется более общая формулировка, когда центр определяет общенациональную политику, оставляя регионам все частные вопросы, но в определенных сверху рамках. Такой подход к социальной сфере характерен для Венесуэлы. Здесь центр проводит общенациональную политику в частично децентрализованных сферах социального характера (образование, здравоохранение и др.), оставляя регионам по либеральному принципу все конкретные вопросы. В другой латиноамериканской федерации — Мексике центр имеет свое право создавать и поддерживать учреждения образования и культуры, или дополняя, или определяя таким образом социальную политику регионов.

Некоторые страны определяют развитие образования в качестве общенационального приоритета и сознательно забирают эту сферу на федеральный уровень компетенции. Наиболее ярким примером служит Малайзия. Хотя это, конечно, крайность. Тем не менее показательно, что в ряде стран с относительно низким образовательным цензом образование включается в совместную компетенцию, что позволяет центру руководить процессом в кооперации с регионами (Бразилия, ЮАР и др.[25]).

[25] В Пакистане в совместную компетенцию включен такой сложный политический вопрос, как исламское образование.

Нередко используется подход, когда сфера образования делится на более высокие и низкие уровни, которые относятся к тому или иному уровню власти. Например, в Австрии регионы больше занимаются дошкольными учреждениями, в Аргентине — начальным образованием. Соответственно сфера высшего образования в Германии была после принятия поправок к конституции отнесена к совместной компетенции.

Культурная сфера близка по смыслу к образовательной и тоже в большей степени относится к региональной компетенции. Как правило, в тех странах, где образование целиком или почти целиком лежит на регионах, то же самое характерно и для культуры. В швейцарской конституции помимо прочего определяется и ответственность кантонов за охрану природного и культурного наследия.

В то же время и в этой сфере есть вопросы, которые могут иметь общенациональное значение. Например, есть памятники культуры, которые являются национальным достоянием и которыми по идее должен заниматься центр. Характерна ситуация в Индии, где памятники культуры могут быть объявлены национальными и переходят таким образом в сферу компетенции федерального центра (штаты занимаются памятниками культуры местного значения). В Испании используется любопытная формула: развитие культуры (также как и социальное обеспечение) отдается автономным сообществам. Однако государство подчеркивает, что считает развитие этой сферы своим долгом и содействует культурному обмену. Действительно, отдавая культурную сферу на откуп регионам, федерация не должна забывать о необходимости поддерживать единство нации. Показателен пример Малайзии, которая и здесь проявляет принципиальность, не отдавая культуру регионам. Памятники культуры в этой стране тоже находятся в ведении федерального центра.

Компромиссным вариантом, как обычно, является включение этой сферы в совместную компетенцию. Именно так решается вопрос в Бразилии (на пересечении федеральных и региональных полномочий там находится и спорт), Пакистане, ЮАР.

Следует отметить, что наука, в отличие от культуры, является более централизованной сферой. Причина понятна, поскольку развитие научных исследований является вопросом общенационального значения. Поэтому в Швейцарии именно центр берет на себя задачу стимулировать научные исследования.

Сферы здравоохранения и социального обеспечения, как и сферы образования и культуры, больше тяготеют к региональной компетенции. Это относится и к странам с более глубокими демократическими традициями, и к развивающимся странам (Индия, Пакистан и др.). Либо центр определяет рамочные условия, как например, в соответствии с типичной венесуэльской формулой он занимается регулированием и организацией системы социального обеспечения.

Нельзя не отметить, что вопросы здравоохранения и социального обеспечения во многих развивающихся странах включены в совместную компетенцию: центр

считает необходимым держать ситуацию под контролем, не допуская слишком высоких социальных контрастов. Так обстоит дело в Малайзии, которая является самым ярким примером централизации социальной сферы (но при этом здравоохранение все-таки относится к совместной компетенции, тогда как образование — просто к федеральной). Похожая ситуация характерна для ЮАР, которая предпочитает помещать социальные вопросы на уровень совместной компетенции. Вопросы социального обеспечения решаются центром и регионами совместно в Микронезии, которая в целом характеризуется слабой консолидацией власти в центре.

Однако не следует считать, что только развивающиеся страны по неким принципиальным соображением предпочитают более высокий уровень централизации в сфере здравоохранения. Например, Австрия не особенно балует свои земли и с точки зрения компетенции в социальных вопросах. Сфера здравоохранения в Австрии является скорее федеральной. Формула, в соответствии с которой центр занимается правовой регламентацией, а регионы — исполнением этих законов, работает в Австрии в отношении санитарных условий. Центр принимает рамочные законы по вопросам общественного благосостояния и социальных учреждений.

Любопытно, но на контрасте с образованием сфера здравоохранения оказывается весьма централизованной в Бельгии. Даже в Германии часть этих вопросов отнесена к совместной компетенции (управление больницами, торговля лекарствами, карантинные меры и пр.). Такая ситуация объясняется исторически сложившимися представлениями о роли государства в целом и федерального центра в частности в развитии системы здравоохранения. Определенная централизация этих сфер может быть связана с распространением формулы социальной ответственности государства, в соответствии с которой федеральный центр берет на себя особые обязательства в этой сфере, не допуская межрегиональных контрастов.

Похожая ситуация отличает и экологическую сферу, природоохранное законодательство. Государства, использующие либеральный принцип разграничения полномочий, обычно отдают экологическую проблематику на региональный уровень. Однако вопросы экологии все чаще выводятся на общенациональный уровень и в результате оказываются скорее в совместной компетенции (если она предусмотрена). Например, в бразильской конституции подробно говорится о том, что охрана природы, наследия и всех красот является общей ответственностью федерации и штатов. Аналогично поступают такие страны, как Малайзия, Пакистан и ЮАР.

Наконец, еще одним важным социальным вопросом, который делится между уровнями власти, является трудовое законодательство. В этом случае также действует характерная логика. Более либеральные страны отдают регулирование в сфере трудового права и, в частности, вопросы условий труда на места, хотя некоторые полномочия для центра иногда предусматриваются. Например, в Канаде центр ре-

гулирует трудовое законодательство по некоторым специально определенным отраслям. В Швейцарии центр имеет право общего законодательного регулирования вопросов трудового законодательства, пенсий, безработицы и т.д.

Принцип социальной ответственности федерального центра влечет за собой определенную централизацию и в этой сфере. Любопытно, что в Германии трудовое право относится к совместной компетенции. В Австрии эта проблематика вообще является скорее федеральной (в меньшей степени — для сельского и лесного хозяйства). В развивающихся странах центр предпочитает брать вопросы социальной ответственности на себя. В федеральной компетенции трудовое право оказывается в Нигерии, в Малайзии эта сфера также скорее относится к компетенции центра. Либо применяются формулы совместного регулирования данной сферы, как в Бразилии и Пакистане (причем в Бразилии в соответствии с принципом социальной ответственности центр берет на себя организацию национальной системы занятости и трудовое право).

3.3.6

Разграничение полномочий в инфраструктурных отраслях

При разграничении полномочий в данной сфере используется *принцип определения уровней значимости тех или иных инфраструктурных систем с выделением систем общенационального уровня, которые включаются в федеральную компетенцию.* К числу федеральных систем практически повсеместно относятся почта и телекоммуникации, авиация, морской транспорт и железные дороги.

Используется и другой принципиальный подход, в соответствии с которым *федеральный центр определяет общие принципы функционирования транспортных систем, оставляя регионам их детализацию.* Например, в Бразилии центр определяет принципы национальной транспортной системы. Регулирование национальной транспортной системы является общефедеральной функцией и в Венесуэле.

Сферой, в которой регионы имеют наибольшее влияние, являются автомобильные дороги. Например, Австралия отдает регионам создание и совершенствование транспортной инфраструктуры. Как правило, в этой сфере центр определяет дороги, имеющие общенациональное значение, оставляя регионам местные пути сообщения. Такая практика предусмотрена конституцией Индии: коммуникации относятся к региональной компетенции, но за важным исключением федеральных коммуникаций, в число которых включаются национальные автодороги и водные пути, железные дороги. Деление автодорог на федеральные (национальные) и местные существует практически во всех федеративных государствах[26].

[26] Следует заметить, что в Испании, хотя она и не является федерацией, пошли еще дальше. В компетенции автономных сообществ находятся все пути сообщения местного

В то же время функция содержания дорог национального значения может быть отдана на региональный уровень (в отличие от их правового регулирования). Так, в Венесуэле вся система внутренних дорог находится в федеральном ведении, но содержание общенациональных путей сообщения, строительство и поддержание в должном состоянии наземных путей переданы регионам.

Внутренние водные пути обычно более централизованы, чем автомобильные дороги, но в то же время не столь жестко закреплены за центром, как морской транспорт. В Бразилии речной транспорт все-таки попадает в федеральную сферу компетенции (как, кстати, и водные ресурсы), но это скорее исключение. Например, в Пакистане речное судоходство относится к совместной компетенции, что выглядит наиболее адекватным. В Австрии земли занимаются обеспечением условий для речного судоходства.

3.3.7

Некоторые общие принципы разграничения полномочий

Анализ мирового опыта разграничения полномочий в федеративных государствах позволяет выявить ряд важных закономерностей.

1. *Единый, раз и навсегда заданный формат разграничения полномочий практически отсутствует.* В то же время очевидно, что в федеральную компетенцию входят вопросы, которые имеют общенациональное значение. Как правило, это вопросы, прямо связанные с национальной безопасностью и международной субъектностью государства, такие, как внешняя политика, силовые структуры, вопросы гражданства и иммиграции и т.п. К региональной компетенции чаще относятся вопросы более приземленного (в том числе в буквальном смысле) характера, связанные с социальной и культурной сферой, землепользованием, экологией и т.п.

2. *Наиболее сложным вопросом является разграничение полномочий в экономической и социальной сфере.* При разграничении полномочий используются два основных принципа.

- *Федеральный центр оставляет за собой общие принципы функционирования тех или иных отраслей.* Для этого используются формулы общенациональной политики в той или иной отрасли или обеспечения экономического единства страны. При необходимости эти формулы могут превращаться в очень серьезные ограничители для регионов.

значения (т.е. начинающиеся и заканчивающиеся на территории региона), причем не только автотрассы, но и железные дороги.

• *Федеральный центр определяет стратегически важные сферы, имеющие общенациональное значение.* Наиболее противоречивая ситуация в этой связи характерна для социальной проблематики. В целом она в наибольшей степени относится к региональной компетенции. В то же время некоторые страны могут полностью или частично включать ее в федеральную компетенцию, по-своему расставляя приоритеты (сфера образования в Малайзии).

Аналогичные принципы используются и в отношении инфраструктуры, где гораздо больше определенности. Так, почта и телекоммуникации, авиация, морской транспорт, железные дороги почти всегда относятся к федеральной компетенции, тогда как автомобильные дороги делятся на общенациональный и местный уровни.

3. *Удобной современной формой разграничения полномочий является введение переходной зоны в виде совместной компетенции.* В этой зоне обычно находится значительная часть экономических и в меньшей степени социальных вопросов, представляющих совместный интерес центра и регионов. Ее создание позволяет отказаться от жесткого разграничения полномочий и организовать текущее взаимодействие центра и регионов по ряду конкретных проблем. Это взаимодействие позволяет корректировать баланс отношений между центром и регионами в ту или другую сторону.

4. *Либеральный принцип разграничения полномочий можно считать "классическим" для федераций, и он больше соответствует идеологии федерализма, однако установочный принцип является вполне конкурентоспособным.* В последнем случае существует большая ясность с рамками региональных полномочий, что, с одной стороны, может восприниматься как ограничитель для регионов (и потому выгодно центру), а с другой стороны, снижает общий уровень конфликтности в системе, четко расставляя все по местам.

Недостатком либерального принципа может быть отсутствие определенности с объемом региональной компетенции. Обычно она воспринимается как очень широкая. Действительно, либеральный принцип, как правило, характерен для тех стран, где федерализм развивался "снизу", в процессе передачи небольшого числа полномочий от территорий к центру. Однако введение совместной компетенции или же расширение федеральной компетенции могут существенно ограничивать компетенцию регионов, сводя ее к минимальному набору второстепенных вопросов. В результате либеральный принцип превращается в остаточный. Тогда основная деятельность региональных властей протекает в сфере совместной компетенции — в условиях перманентной борьбы с центром за перераспределение конкретных полномочий из этой сферы.

Недостатком установочного принципа является практическая невозможность учесть в национальной конституции все существующие вопросы. Чтобы избежать необходимости регламентировать все возможные сферы, используют "контрлиберальную" (все неучтенные полномочия относятся к сфере ведения центра) или либеральную (к сфере ведения регионов) формулы.

3.4

Региональная власть в современном государстве

3.4.1

Организация региональной власти

Прежде всего, необходимо рассмотреть организацию власти на уровне АТЕ первого порядка, которую мы условно называем ***региональной властью*** (отличая ее от ***местной власти***, действующей на более низких управленческих уровнях).

Организация региональной власти обычно тесно связана с организацией общенациональной власти. Существуют две идеально-типические формы этой связи.

- *В централизованном государстве основным принципом организации региональной власти является контроль со стороны центральной власти, что подразумевает создание политически зависимых властных органов.*
- *В федеративном государстве региональная власть обычно является проекцией общенациональной власти, повторяя на более низком управленческом уровне те же самые организационные формы.*

Важным вопросом является наличие или отсутствие межрегиональных различий в организации региональной власти. В одних государствах ситуация симметрична и во всех регионах действует один и тот же стандарт организации региональной власти. Как правило, этот стандарт задается в национальной конституции. В других странах ситуация на уровне региональной власти характеризуется асимметрией и регионы имеют различные формы ее организации.

Анализируя региональную власть, необходимо исходить из классической теории разделения властей на три ветви. При этом, как показывает опыт, организация судебной власти на региональном уровне часто имеет свою специфику и может коренным образом отличаться от организации исполнительной и законодательной власти. *Основу региональной власти обычно составляют исполнительная и законодательная власть, находящиеся в определенных отношениях друг с другом, которые можно характеризовать с точки зрения концепции сдержек и противовесов.*

Организация региональной власти в различных унитарных и федеративных государствах зависит от основных параметров организации территориального управления и самоуправления.

- В федеративном государстве возникает особый феномен относительно автономной региональной власти на уровне субъектов федерации, которая имеет определенные полномочия.
- В унитарном государстве ситуация зависит от модели местного самоуправления. В странах с более развитой системой местного самоуправления оно в том или ином виде существует на уровне АТЕ первого порядка и выступает в форме региональной власти на уровне АТЕ первого порядка (особенно в тех странах, которые относят к типу конституционального самоуправления). В других странах местное самоуправление на уровне АТЕ первого порядка может отсутствовать.

Рассмотрим модели организации региональной власти в федеративных государствах. В любом федеративном государстве на региональном уровне действует представительный орган власти. Учитывая, что в федерации ее субъекты имеют свою компетенцию и занимаются нормотворчеством в ее рамках, можно говорить о том, что в любом субъекте федерации существует региональная легислатура. Главные различия между федерациями связаны с организацией исполнительной власти. Поэтому самым логичным вариантом представляется *классификация моделей организации региональной власти, исходя из организации региональной исполнительной власти.*

3.4.2

Модель выборного губернатора

В этом случае в регионах проводятся прямые всенародные выборы губернатора, который является первым лицом субъекта федерации, персонифицируя региональную власть. Понятие "*губернатор*" может считаться общим, поскольку оно наиболее часто используется для официального обозначения выборной должности первого лица в регионе, возглавляющего его исполнительную власть.

Модель выборного губернатора обычно ассоциируется с более сильной и обязательно персонифицированной региональной властью. Действительно, первое лицо региона обладает мандатом народного доверия и, соответственно, высоким уровнем легитимности, исходящей непосредственно от народа.

Важно отметить, что модель выборного губернатора наиболее характерна для федераций, являющихся президентскими республиками. Эта модель является региональной проекцией модели общенациональной власти: на федеральном уровне население избирает президента, на уровне субъектов федерации — губернатора. Распространена ситуация, когда при наличии на федеральном уровне института вице-пре-

зидента, избираемого в паре с президентом, в регионах в паре с губернаторами избираются вице-губернаторы.

Классическим примером федерации, где проводятся губернаторские выборы, являются США. Здесь во всех штатах избираются губернаторы. Срок их полномочий составляет четыре года, что соответствует сроку полномочий американского президента. Легислатуры американских штатов также отчасти напоминают общенациональный парламент: они являются двухпалатными (за единственным исключением Небраски, где легислатура — однопалатная). Таким образом, если ситуация с губернаторскими выборами в США абсолютно симметрична для всех штатов[27], то между легислатурами есть различия, связанные с числом депутатов и даже наличием особой ситуации в Небраске.

Модель выборного губернатора характерна для латиноамериканских федераций, законодательство которых формировалось под влиянием законодательства США (Мексика, Аргентина, Бразилия, Венесуэла). Да и история создания федераций в Латинской Америке во многом напоминает историю США. В этой связи модель выборного губернатора можно также называть *американской моделью* организации региональной власти.

В Мексике формат губернаторских выборов полностью соответствует формату выборов президента страны: губернатор избирается на шесть лет и имеет право находиться в должности только один срок. В Бразилии губернаторы, как и президент, избираются на четыре года (при этом закон 1997 г. предусмотрел право на повторное избрание президента, губернаторов и мэров). В Венесуэле, начиная с 1999 г., губернаторы избираются на четыре года и имеют право находиться в должности два срока подряд.

Следует заметить, что латиноамериканские федерации не являются такими стабильными государствами, как США. Поэтому там не всегда можно говорить о непрерывной последовательности губернаторских выборов. Так, в Бразилии губернаторские выборы были восстановлены в 1982 г. Венесуэла традиционно считается наиболее централизованной из всех латиноамериканских федераций. История губернаторских выборов в Венесуэле начинается только в декабре 1989 г. (ранее губернаторы назначались президентом, а ограничителем на региональном уровне было право легислатуры двумя третями голосов вынести губернатору недоверие). При этом сначала губернаторский срок составлял пять лет, а с 1999 г. был сокращен до четырех лет[28].

---

[27] Кроме того, губернаторские выборы проводятся во всех зависимых территориях США, не являющихся штатами.

[28] Добавим, что процессы регионализации обусловили проведение губернаторских выборов и в некоторых унитарных латиноамериканских государствах. Например, в Колумбии с 1994 г. население избирает губернаторов в департаментах сроком на три года.

Наряду с выборными губернаторами в регионах латиноамериканских федераций действуют легислатуры. Например, в Мексике это — однопалатные конгрессы. В Венесуэле после конституционной реформы У. Чавеса в регионах действуют компактные Законодательные советы, насчитывающие от 7 до 15 членов.

Неудивительно, что модель выборного губернатора была заимствована Федеративными Штатами Микронезии — бывшей подопечной территорией США в Тихом океане. В штатах Микронезии выбираются губернаторы и в паре с ними — лейтенант-губернаторы. Особенность Микронезии заключается в том, что модель выборного губернатора там нельзя считать проекцией общенациональной модели: на федеральном уровне президента выбирает парламент. Это, кстати, подчеркивает высокий уровень децентрализации Микронезии, где именно выборная власть в штатах имеет огромное значение. Губернаторы микронезийских штатов избираются сроком на четыре года. Формат выборов несколько различается между штатами. Что касается легислатур, то и здесь есть различия: в штате Чуук выбирается двухпалатный парламент, в остальных штатах — однопалатные.

Модель выборного губернатора используется крупнейшей африканской федерацией — Нигерией. История губернаторских выборов в Нигерии выглядит наиболее сложной в связи с хронической нестабильностью в стране, военными переворотами, реформами АТД, изменениями конституции и пр. Действующая конституция 1979 г. очень подробно описывает процедуру губернаторских выборов (губернаторы в паре со своими заместителями избираются на четыре года)[29]. Однако в действительности в 1983—1991 гг. губернаторы назначались военными властями Нигерии. В 1991 г. были проведены губернаторские выборы, но уже в 1993 г. губернаторов опять назначали новые военные власти. Легислатура в нигерийских штатах именуется Палатой собрания, численность легислатур различается и привязана к числу мест, которые штат имеет в Палате представителей национального парламента (Палата собрания насчитывает в 3—4 раза больше мест, чем число депутатов от штата в Палате представителей). Это означает, что число депутатов в региональной легислатуре коррелирует с числом избирателей в штате.

Под давлением центробежных сил новая конституция Коморских островов, принятая в 2001 г., ввела выборы президентов на каждом острове.

Наконец, новая конституция Судана, принятая в 2005 г., также предполагает всенародные выборы губернаторов в каждом штате (по конституции 1998 г. речь шла о своеобразной модели "ограниченных выборов", не предполагавших свобод-

[29] Губернатор в Нигерии избирается относительным большинством голосов, а не абсолютным, как в основной части стран, использующих модель выборного губернатора и применяющих, таким образом, двухтуровую систему выборов. Однако в Нигерии действует важный ограничитель: победитель должен при этом набрать не менее 25% голосов в двух третях районов штата. Это может создавать сложности в полиэтнических штатах, поскольку выборы в Африке часто проходят по канонам трайбализма.

ного выдвижения кандидатов[30]), а также всенародные выборы главы Южного Судана.

Как и в случае с сенаторами, некоторые федерации считают необходимым гарантировать личную связь губернатора с регионом, в котором он избирается. Например, в Мексике губернатор должен быть уроженцем региона или проживать в нем не менее пяти лет. Самые жесткие цензы действуют в штатах Микронезии, где представитель другого штата (т.е. другой островной группы) практически не имеет шансов на участие в выборах. В штате Чуук ценз оседлости для губернатора составляет 25 лет, губернатор должен родиться на территории штата или быть его представителем по происхождению своего рода. В штате Понпеи предусматривается, что губернатор должен быть гражданином штата по рождению, что опять-таки автоматически отсекает всех "чужаков". Ценз оседлости в штате Яп составляет 15 лет (непосредственно перед выборами губернатор должен прожить в штате 5 лет). Наконец, в штате Косраэ ценз самый "небольшой" — 10 лет, но губернатор все равно должен быть местным представителем по факту рождения.

Модель выборного губернатора также используется в некоторых двухсубъектных федерациях, где каждый из субъектов (или один из двух субъектов, напоминающий "государство в государстве") обладает высокой самостоятельностью. В этих федерациях главы субъектов могут даже называться президентами по образу и подобию независимых государств.

Рассмотрим ситуацию в Боснии и Герцеговине. Один из ее субъектов — Республика Сербская проводит всенародные выборы собственного президента, а также парламента — Народной скупщины. Власть в Федерации Босния и Герцеговина (мусульмано-хорватский субъект) устроена сложнее в связи с наличием двух титульных этноконфессиональных групп, между которыми обеспечивается равенство. Здесь на пост президента выдвигаются кандидаты от босняков (мусульман) и хорватов. При этом предусмотрена ежегодная ротация президента и вице-президента, т.е. победившие на выборах босняк и хорват периодически уступают друг другу президентский пост. Парламент этого образования является двухпалатным. Палата народов формируется по принципу равного представительства основных народов (по 30 депутатов) с добавлением 14 представителей других народов (сербы и пр.). Именно Палата народов избирает одного хорвата и одного босняка на посты премьер-министра и вице-премьера, и они в течение четырех лет попеременно исполняют премьерские обязанности (аналогия с президентским постом).

Еще одним, но более простым примером является Танзания. В рамках объединенной республики Занзибар имеет особый статус, напоминающий "государство

[30] В соответствии с этой моделью специальная коллегия определяла не менее шести кандидатов, из которых президент страны отбирал троих. Эти три кандидата составляли список, который затем представлялся на всенародное голосование.

в государстве". Здесь проводятся выборы своего президента (он же — председатель революционного совета Занзибара). На Занзибаре есть своя Палата представителей. Отличие от Боснии и Герцеговины состоит в том, что вторая часть объединенного государства — Танганьика не имеет собственных органов власти. Это оправдано тем, что территория Танганьики составляет основу Танзании с точки зрения территории и населения, а Занзибар представляет собой "асимметричную" островную автономию.

Рассматривая модель выборного губернатора, необходимо помнить об асимметрии, характерной для федеративных государств. Для США и латиноамериканских федераций типичен феномен столичных (федеральных) округов. Но при этом главы федеральных округов в Мексике и Аргентине избираются подобно обычным губернаторам. В Венесуэле, а также Нигерии глава федерального округа назначается.

Столичные города, подобно другим городам, обычно являются субъектами *местного самоуправления*. В результате в США в Вашингтоне, который практически совпадает с округом Колумбия, избирается свой мэр. А вот в Венесуэле возникла ситуация двойной власти в столичном центре: глава федерального округа назначается, но в то же время в столице страны Каракасе избирается мэр (алькальд).

В том случае, если город является полноправным субъектом федерации, используется совмещение структур регионального и местного самоуправления в лице одних фигур и органов власти (примеры Вены, Берлина и др.).

3.4.3

Парламентская модель

Данная модель не предусматривает всенародных губернаторских выборов. Здесь *региональная власть формируется по принципам парламентской республики* и является проекцией общенациональной власти (также устроенной в виде парламентской республики).

Парламентская модель предполагает, что население субъекта федерации избирает только легислатуру. В свою очередь легислатура формирует правительство региона и избирает главу этого правительства — руководителя исполнительной власти субъекта федерации. Эту модель, в отличие от американской, можно назвать *европейской моделью*, поскольку она распространена в таких европейских федерациях, как Германия, Австрия и Бельгия.

В Германии население избирает однопалатные парламенты земель (в Баварии, претендующей на особый статус, действует двухпалатный парламент). Эти парламенты формируют земельные правительства, которые возглавляют министры-президенты. В землях-городах вместо министров-президентов используются другие

названия должностей — правящий бургомистр в Берлине, первый бургомистр в Гамбурге и просто бургомистр в Бремене.

В Австрии региональные легислатуры включают от 36 до 65 депутатов (исключение составляет Вена, где ландтаг состоит из 100 депутатов). Депутаты избираются на пять лет (в Верхней Австрии — на шесть лет). Ландтаг выбирает главу исполнительной власти — губернатора (ландесхауптман), его заместителей и советников, т.е. формирует региональное правительство.

Бельгийская федерация является одной из самых сложных по своему устройству. Система представительных органов включает Фламандский региональный совет, Валлонский региональный совет, Брюссельский региональный совет, Совет франкоязычного сообщества, Совет фламандского сообщества (который объединился с Фламандским региональным советом), Совет германоязычного сообщества. Все советы избираются путем всеобщего голосования на пятилетний срок. Члены правительств сообществ и регионов избираются советами.

Также примером парламентской модели устройства региональной власти можно считать Сент-Киттс и Невис. Сама федерация по территориально-политическому формату напоминает Танзанию: Невис является отдельным островом, который имеет развитое самоуправление. Население Невиса избирает свою легислатуру — ассамблею (пять избранных членов, три назначенных). Генерал-губернатор островов (формальный представитель британской короны[31]) назначает премьер-министра острова из числа депутатов ассамблеи. Как правило, это — представитель партии, победившей на выборах в островную ассамблею.

3.4.4

Канадская и австралийская модели (квазипарламентская модель)

Своеобразные формы организации региональной власти существуют в бывших британских доминионах, сохранивших на общенациональном уровне институт генерал-губернатора, представляющего британскую корону. С управленческой точки зрения этот институт является архаичным и формальным, но его наличие заставляет рассматривать ситуацию в Канаде и Австралии отдельно. Дело в том, что *региональная власть в этих странах, являясь проекцией общенациональной власти, включает в себя элементы представительства британской короны.* Одновременно она функционирует по принципу парламентской республики, поэтому ее можно назвать *квазипарламентской.*

[31] Для Невиса предусмотрен заместитель генерал-губернатора.

Губернатор австралийского штата — это представитель британской королевы, выполняющий, хотя бы формально, ряд важных функций (утверждение законов, принимаемых региональной легислатурой, и постановлений регионального правительства). Региональное самоуправление в штате представляют двухпалатный парламент и премьер-министр (в территориях избираются однопалатные легислатуры).

Региональная власть в Канаде также напоминает модель парламентской республики. Представительство британской короны символизирует лейтенант-губернатор провинции, назначаемый по совету с региональным правительством. Региональное самоуправление представлено ассамблеями (в Квебеке она — двухпалатная), которые формируют правительства во главе с премьер-министрами.

Общей чертой канадской и австралийской моделей является наличие на региональном уровне представителя британской короны, который может выполнять важные формальные функции. В то же время реальный процесс принятия политических решений связан с органами регионального самоуправления, которые функционируют по модели парламентской республики. При этом для австралийских регионов характерен бикамерализм, который в Канаде существует лишь в Квебеке.

3.4.5

Модель назначаемого губернатора

Особенностью этой модели является *дуализм региональной власти, сочетающей элементы регионального самоуправления и централизованного управления.* С одной стороны, население избирает легислатуру, по результатам выборов в которую формируется региональное правительство. С другой стороны, президент страны назначает губернатора, который является, таким образом, агентом центральной администрации. Смысл этой модели заключается в более жестком централизованном контроле и более определенном прямом федеральном администрировании. Данная модель наиболее характерна для Индии и Пакистана, и ее можно назвать *индо-пакистанской моделью.*

В Индии президент назначает губернаторов штатов сроком на пять лет. Население избирает ассамблеи штатов, насчитывающие от 60 до 500 членов. Ассамблеи не имеют единого для всех штатов формата. В некоторых штатах действуют двухпалатные ассамблеи (Уттар-Прадеш, Махараштра, Карнатака, Бихар, Джамму и Кашмир), включающие законодательный совет (формируется через непрямые выборы и назначение ее членов) и законодательное собрание. В соответствии с принципами парламентской республики победившая на выборах в региональную легислатуру партия получает право сформировать из числа депутатов Совет министров, который несет ответственность перед ассамблеей. Руководителем Совета министров является главный министр штата, который является наиболее статусной фигурой со стороны

регионального самоуправления. В то же время право принятия ключевых кадровых решений остается за губернатором штата. Именно губернатор назначает главного министра, а по его рекомендаций — назначает членов Совета министров штата. В соответствии с официальной формулировкой главный министр в своей деятельности помогает и советует губернатору.

Похожая модель действует и в Пакистане, где отмечается более высокий статус губернатора в сравнении со статусом регионального самоуправления. В Пакистане президент назначает губернатора провинции. Губернатор имеет большие полномочия, связанные с кадровой политикой в регионе, изданием указов, правом распускать легислатуру и налагать вето на ее решения. Региональное самоуправление, как и в Индии, представляют ассамблеи. Из числа членов ассамблеи губернатор назначает главного министра провинции и формирует кабинет министров.

Следует отметить, что в условиях асимметричной индийской федерации организация власти в союзных территориях отличается от организации власти в штатах. Для союзных территорий еще более характерна модель централизованного управления. В соответствии с общими правилами, установленными индийской конституцией, власть союзной территории возглавляет управляющий, назначенный президентом страны. При этом президент определяет порядок управления союзной территорией, а национальный парламент — ее законодательство. Однако тенденция такова, что в некоторых союзных территориях по решению центра формируются органы регионального самоуправления, напоминающие таковые в штатах.

Назначение губернаторов было характерно еще для некоторых федераций с более высоким уровнем централизации. Но в федерации при этом обязательно предусмотрены те или иные формы регионального самоуправления и влияния его структур на процесс назначения губернаторов. Например, на протяжении долгого времени президент страны назначал губернаторов в Венесуэле. Но легислатура штата имела право выразить ему недоверие.

Коморские острова являются одной из самых неустойчивых федераций, где конституционные реформы чередуются с военными переворотами, а острова пытаются объявить независимость. Предпоследняя конституция Коморских островов 1996 г. предполагала, что губернаторов островов назначает президент страны сроком на пять лет. Островное самоуправление представляли советы, которые состояли из глав коммун — самых мелких административно-территориальных единиц. Важно, что Совет острова мог влиять на назначение губернаторов, поскольку он предлагал президенту на выбор три кандидатуры, из которых глава государства и выбирал одну. Губернатор нес двойную ответственность — перед президентом страны и Советом острова.

Однако тенденция к децентрализации оказалась сильнее, и создать устойчивый баланс на основе конституции 1996 г. на Коморах не удалось. В 2001 г. на Коморских островах была принята новая конституция, предполагающая большую ав-

тономию территорий. В соответствии с этой конституцией на каждом острове был избран свой президент.

3.4.6

Монархическая модель

Особая ситуация складывается в федерациях, где во главе всех или части субъектов стоят монархи — наследные правители[32].

Модель абсолютной монархии на региональном уровне характерна для ОАЭ. Здесь главами эмиратов являются наследные правители — эмиры и шейхи. Управленческая модель сложилась еще в Средние века, когда шейх был лидером наиболее сильного племени и использовались институты прямой племенной демократии (меджлис как общее собрание членов племени). Легислатуры в их принятом понимании здесь отсутствуют.

В настоящее время только в Абу-Даби можно говорить о более развитой и диверсифицированной управленческой модели. В столичном эмирате действуют консультативный совет со своим спикером, исполнительный совет по главе с принцем, представители верховного правителя в Западном и Восточном регионах, а также на острове Дас. В других эмиратах сохраняется абсолютная монархия со слабой диверсификацией властных институтов. Меджлисы являются формой традиционной демократии, они собираются время от времени и не имеют серьезных полномочий (но, например, в Фуджейре регулярно проходит открытый меджлис).

Модель парламентской (конституционной) монархии на региональном уровне существует в Малайзии, точнее — в 9 штатах из 13, которые представляют собой традиционные малайские султанаты. Наследные правители штатов по конституции Малайзии являются главами мусульманской религии на своей территории, т.е. "региональная" монархия в Малайзии имеет черты теократии.

В то же время выборное региональное самоуправление в Малайзии хорошо развито, напоминая модель парламентской республики и отчасти индо-пакистанскую модель. Во всех штатах на пять лет по многоступенчатой системе избираются законодательные собрания. Исполнительную власть представляет исполнительный совет во главе с главным министром. Главный министр и члены исполнительного совета назначаются правителем штата. Особенность Малайзии состоит в наличии четырех штатов, не являющихся султанатами. В этих штатах модель организации региональной власти напоминает индо-пакистанскую. Здесь губернаторы назнача-

[32] Кстати, такая ситуация подчеркивает, что федерализм и демократия не являются "однокоренными" словами, и государство, устроенное по федеративному принципу, совсем не обязательно является демократическим. Возможны как федерализм без демократии, так и демократия без федерализма.

ются верховным правителем Малайзии на четыре года по рекомендации главного министра соответствующего штата.

3.4.7

Швейцарская модель

Своеобразная система организации региональной власти характерна для Швейцарии. В этом государстве до сих пор в ряде мелких кантонов используются институты прямой демократии, такие, как общее собрание жителей. Единый стандарт для региональной власти отсутствует, для Швейцарии характерна минимальная общая регламентация кантональных вопросов.

Особенность Швейцарии заключается в том, что *население кантонов выбирает как законодательную, так и исполнительную власть в полном составе.* Легислатура (от 58 до 200 депутатов) избирается на четыре года, для нее используются такие названия, как большой совет, земельный совет или совет кантона. Исполнительную власть представляет государственный или правительственный совет из 5, 7 или 9 членов во главе с председателем (landmann). Все члены этого совета избираются населением сроком на 4 года (исключение составляют кантоны Фрибур и оба полукантона Аппенцеля). В полукантоне Аппенцель-Иннероден и кантоне Гларус до сих пор используется прямая демократия, когда выборы проводятся на собрании граждан (Landsgemeinde).

3.4.8

Региональная власть в унитарном государстве

Особенностью унитарного государства является отсутствие самостоятельного регионального самоуправления, характерного для федераций. В унитарном государстве вся выборная власть на территории обычно считается местным самоуправлением, в том числе на уровне АТЕ первого порядка.

В соответствии с нашим определением любая власть на уровне АТЕ первого порядка является региональной властью. Но в унитарных государствах она обычно организована в соответствии с принципами организации местного самоуправления: формат местной и региональной власти может быть идентичным (хотя и не обязательно).

Как уже определенно в начале данной главы, возможны следующие ситуации организации региональной власти в унитарном государстве.

1. ***Централизованная модель.*** Здесь предполагается полное отсутствие органов самоуправления. На региональном уровне действуют только структуры центральной администрации, возглавляемые назначенными из центра чиновниками.

2. ***Дуалистическая (континентальная) модель.*** Данная модель предполагает одновременное наличие на региональном уровне представителей центральной администрации и органов регионального самоуправления. Она является аналогом или просто формой континентальной модели местного самоуправления применительно к АТЕ первого порядка. Одновременно она сближается с индо-пакистанской моделью организации региональной власти в федеративных государствах[33].

Региональное самоуправление, официально считающееся формой местного самоуправления, существует практически во всех унитарных европейских государствах в форме представительных собраний — ассамблей. Одновременно там действуют чиновники, назначенные из центра (префект во Франции, губернатор в Швеции, амтманн в Дании, фюлькесманн в Норвегии, комиссар в Нидерландах, представитель правительства в Португалии и др.).

Различия в рамках дуалистической модели связаны с наличием или отсутствием постоянно действующих исполнительных органов регионального самоуправления (в случае их отсутствия действует только представительный орган самоуправления и исполнительная власть целиком сосредотачивается в руках агентов центральной администрации). Наиболее развитые и дифференцированные системы региональной власти характерны для децентрализованных государств, которые не являются полноценными федерациями (Италия, Испания и др.). Примерами исполнительных органов, которые создаются региональными легислатурами, могут служить джунты в областях Италии, жунты в округах Португалии и др.

Другое отличие связано со способом формирования представительного органа. В одних странах он избирается населением (генеральный совет во Франции, ландстинг в Швеции и др.). В других — формируется из представителей органов местного самоуправления, действующих на более низком управленческом уровне (фюлькестинг в Норвегии).

3. ***Англосаксонская модель.*** В этом случае региональная власть (т.е. власть в АТЕ первого порядка) является в чистом виде органом местного самоуправления. При этом не предполагается наличие агентов центральной администрации, как в случае континентальной модели местного самоуправления (или, в других терминах, дуалистической модели организации региональной власти в унитарном государстве). Население избирает представительный орган регионального самоуправления, который формирует исполнительный орган. Примерами могут служить графства Великобритании и Ирландии.

---

[33] В Шри Ланке, которая может считаться децентрализованным регионалистским государством, власть на региональном уровне организована по образу и подобию индийских штатов. С 1987 г. здесь избираются провинциальные советы. Президент назначает губернаторов провинций, формируются провинциальные правительства во главе с главными министрами.

По некоторым внешним признакам ситуация в таких государствах напоминает модель региональной власти в федерациях с парламентской формой регионального самоуправления. Однако надо иметь в виду, что в этих случаях не предполагаются федеративные принципы территориально-государственного строительства.

4. ***Квазифедеративная модель.*** Здесь население избирает не только ассамблею, но и губернатора, или главу регионального самоуправления. Однако о федерации речи не идет, хотя эта модель напоминает организацию региональной власти в федерациях с выборными губернаторами. Выборный глава региона включен или в вертикаль исполнительной власти (Колумбия), или в структуру сугубо местного самоуправления (Япония).

3.5

Местная власть в современном государстве

Под местной властью здесь условимся понимать власть на более низком управленческом уровне, чем региональная власть (условно ассоциируемая с АТЕ первого порядка). В качестве синонима можно также использовать понятие ***"муниципальная власть"***.

В политической регионалистике государство принято рассматривать как "слоеный пирог". Публичная власть в нем делится как на ветви, так и на территориальные уровни. "Слоистая" структура появляется эволюционно, в результате функционально-ролевой дифференциации публичной власти (возникновение ветвей власти) и упорядочения отношений между центром и регионами, взаимной увязки общенациональных и местных интересов (территориальные уровни власти). Нередко в современных работах муниципальная власть рассматривается как четвертая власть, наряду с исполнительной, законодательной и судебной. В этом есть своя доля правды, поскольку муниципальная власть может быть функционально обособлена от "классических" ветвей власти. Хотя было бы правильнее считать ее одним из территориальных уровней власти.

Важной проблемой является *соотношение регионального и местного уровней власти.* Если в демократическом унитарном государстве самоуправление сосредоточено в основном на местном уровне (хотя в русле децентрализации развивается и на уровне регионов), то в федерации самоуправление действует и на региональном, и на местном уровне. Некоторые федерации специально подчеркивают трехуровневую управленческую модель, которую они используют, с выделением общенационального, регионального и муниципального уровней[34] (пример Бразилии). Разви-

[34] Речь идет о базовых уровнях. Их не следует путать с управленческими уровнями, которых в конкретном случае местной власти может быть несколько.

тие сильного и независимого местного самоуправления акцентировано в Мексике (штаты делятся на свободные муниципии).

В то же время отмечается сходство федеративных государств с унитарными в том, что касается моделей организации местной власти. *Все основные модели местного самоуправления имеют примеры, связанные как с федеративными, так и с унитарными государствами* (см., например: [Барабашев, 1996; Черкасов, 1998]).

3.5.1

Концептуальные основы и существующая практика местного самоуправления

Ключевая проблема местного самоуправления как политического института связана *с балансом отношений между центром и локальным сообществом.* В многочисленных источниках очень по-разному трактуются отношения между местным самоуправлением и государственной властью. Распространены попытки их противопоставления и даже идеализации первого в противовес второму. Характерно и противопоставление местного самоуправления власти государственной бюрократии. В этой связи крайне важно дать ответ на вопрос, что же собой представляет самоуправление в рамках государства, как на концептуальном и практическом уровне решается проблема отношений между государством и структурами местного самоуправления.

Небольшой экскурс в теорию местного самоуправления позволяет выявить развитие научной мысли в рамках двух противоборствующих школ.

Изначально в основу теории местного самоуправления были заложены идеи эпохи Просвещения — общественного договора, естественных прав личности, автономной общины, представительного правления, разделения властей. Самоуправление понималось как естественное, неотъемлемое право суверенной общины, сложившейся до образования современного национального государства (например, в таком ключе рассуждал Ж.-Ж. Руссо, говоривший о естественных правах общины). Логично, что эта теория нашла своих сторонников на Американском континенте, где развивались процессы нового государствообразования. Отсюда, например, мысли Т. Джефферсона о "республиках в миниатюре", самоуправляющихся поселениях, активно пользующихся институтами прямой демократии. Заметим, что *развитие теории местного самоуправления шло в том же русле, и во многом в тех же странах, где одновременно и параллельно развивалась теория федеративных отношений.*

Создание *общественной теории самоуправления*[35] повлияло на все дальнейшие споры по поводу местного самоуправления и его отношений с государством.

[35] Общественную теорию самоуправления часто возводят к одному из отцов-основателей либерализма Дж. Локку, ее последователем был Г. Аренс, а среди отечественных дореволюционных исследователей — А. Васильчиков.

Оно предопределило и идеализацию общинного самоуправления, эмоционально положительную оценку его действий в противостоянии с государством-Левиафаном. Такие оценки проскальзывают у многих современных авторов.

В то же время анализ открывает множество пробелов в общественной теории местного самоуправления. Идеально-типические ситуации, которые рассматривали ее авторы, встречались не столь часто в мировой истории. Действительно, практически невозможно выявить ситуации, когда самоуправляющаяся община предшествовала государству, когда последовательно происходило объединение индивидов в общины, а общин — в государства. Кроме того, правом на самоуправление в истории обычно пользовалось не все население, а скорее элитные группы[36].

Развитие этатистских доктрин, связанных с формированием национальных государств и неизбежной субординацией в рамках территориально-политических систем, привело к появлению в XIX в. ***государственной теории самоуправления***[37]. В соответствии с этой теорией местное самоуправление не отделяется от государства и государственной власти и рассматривается как функциональная подсистема государственной власти. Одновременно возникла общинно-хозяйственная доктрина. Она рассматривает муниципалитеты как инструмент вышестоящей власти в вопросах государственного значения и ограничивает их самостоятельность частными вопросами компактных корпораций, сложившихся на местах (см., например: [Барабашев, 1996]).

Вообще дискуссия между сторонниками общественной и государственной теории представляется малопродуктивной. Ведь любая компактная община — это полития, в которой всегда есть определенная организация властных отношений. Поэтому она может представлять собой небольшое государство (пример — греческий полис) или протогосударство. В свою очередь, любое государство — это система местных общин. Возникло ли государство путем добровольного объединения этих общин и передачи полномочий центру — не столь важно для современной практики. Действительно, процесс создания США сильно повлиял на развитие теории общественного договора, также как и на развитие теории "классического" федерализма[38]. Однако контрактная (договорная) форма образования государства с исторической точки зрения далеко не единственная. И именно государственная идентичность является основной территориально-политической идентичностью в современном мире.

---

[36] Как видно, "идеальная" теория местного самоуправления с позиций политической регионалистики идентична "идеальной" теории федерализма.

[37] Ее авторами считаются Р. Гнейст и Л. Штейн в XIX в., а в отечественной традиции — В. Безобразов, А. Градовский, Н. Коркунов и Н. Лазаревский.

[38] Обе теории практически идентичны с точки зрения их отношения к истории и содержанию процессов территориально-государственного строительства. Они делают акцент на формировании государства по принципу "снизу вверх".

Разрешая противоречие между "общественным" и "государственным" подходом, было бы правильнее исходить из концепции многоуровневых территориально-политических систем, принятой в политической регионалистике. Частью этой территориально-политической системы является тот уровень, на котором развивается местное самоуправление. Было бы неверным рассматривать его отдельно от государства и государственной власти, а их противопоставление выглядит и вовсе надуманным.

Развитие современного государства не могло не войти в противоречие с идеями общественного договора, которые стали восприниматься как наивные и архаичные. В некоторых американских источниках прямо указывается, что теория неотъемлемого права на местное самоуправление мертва, что ни одно местное управление не является действительным самоуправлением. Все дело в точке отсчета. Действительно, и в федерализме есть свой парадокс, когда объединение американских колоний описывается как процесс централизации, тогда как результатом этого процесса стало формирование весьма децентрализованного государства. Было бы неправильным рассматривать демократическое государство, где имеется выборность органов власти на всех уровнях, как врага местного самоуправления, попирающего самоуправленческие начала. Речь идет просто об интересах государства как единого целого, как системы, что предполагает нормальную функциональную субординацию и неизбежную частичную формализацию иерархии между уровнями власти.

Противоречивое развитие теории местного самоуправления привело на практике к развитию двух его основных типов. Англосаксонский тип, который также называют партнерской моделью, ближе к идеалам общественной теории (США, Великобритания и др.). Однако, как убедительно доказывает Г. Барабашев, развитие этой модели в США шло при постоянном усилении государственного вмешательства. Ведь именно в США были созданы основы государственной теории местного самоуправления — как реакция на противоречие между идеалами общественной теории и потребностями укрепляющегося государства[39]. Континентальный тип местного самоуправления, классическим примером которого служит унитарная Франция, еще ближе к государственной теории.

Возникает вопрос, в чем своеобычность именно местного самоуправления и чем оно отличается от других форм субнационального управления.

По мнению германского юриста Г. Еллинека, "самоуправление — это государственное управление через посредство лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами, — управление, которое в противо-

[39] Опять же напрашивается аналогия с американским федерализмом, история которого также рассматривается как усиление властной иерархии, укрепление центра при сохранении за штатами достаточно больших полномочий. Весь вопрос, на самом деле, в поиске оптимального баланса общегосударственных и местных интересов.

положность государственно-бюрократическому есть управление через посредство самих заинтересованных лиц" (цит. по: [Абрамов, 1997, с. 120]). Н. Лазаревский дает сходное определение собственно местного самоуправления: "Местное самоуправление есть децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, сознавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и тесную связь органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением" (цит. по: [Абрамову, 1997, с. 120]).

Из этих определений (конечно, обусловленных развитием государственной теории) следует, что территориальное самоуправление и в частности местное самоуправление — это все равно формы управления, которые не могут рассматриваться в отрыве от государства и государственной власти. Признаками самоуправления видятся его гарантированная государством самостоятельность и выполнение властных функций выборными лицами, представляющими те или иные слои населения.

Самоуправление — это выборная субнациональная власть, обладающая автономией от общегосударственной власти и определенной компетенцией, оно возможно на любом субнациональном уровне. Местное самоуправление более тяготеет к компактным локальным сообществам, к отдельным поселениям, небольшим территориям.

Верно то, что общенациональные и региональные интересы складывались в результате синтеза множества местных интересов в том виде и в том количестве, в каком они существовали на данной территории. Потребность в самоуправлении на местах возникает по двум причинам:

- частичное несоответствие особых местных интересов общенациональным и региональным, что влечет за собой потребность в их реализации местными силами.
- дифференциация публичной власти, в результате чего происходит распределение функций (полномочий) между территориальными уровнями власти.

Таким образом, встает серьезный вопрос, насколько оправдано отделение государственной власти и местного самоуправления, и рассмотрение последнего вне этой системы. В реальности местное самоуправление сложно отделить от государства как системы властных учреждений. Исходная теоретическая проблема отношений между уровнями власти, между государством и местным самоуправлением также во многом снимается с помощью *концепции взаимозависимости центральных и местных властей* (одним из ее авторов считается Р. Родс, см.: [Черкасов, 1998, с. 117]).

Наряду с рассмотренной выше проблемой расхождения теории и практики отношений между местным самоуправлением и государством существует *проблема востребованности местного самоуправления*, аналогичная неоднократно описанной нами проблеме артикуляции региональных интересов. На Западе оно развивалось эволюционно, его основа возникла еще в Средние века. То же английское графство — явление с глубокой историей. Только управление этим сообществом на протяжении веков менялось, пока не сложилась современная система местного управ-

ления. Инициатива снизу была активно задействована в США, где территории получили право разработки и принятия на референдумах своих хартий самоуправления (кстати, при обязательном одобрении государством — легислатурой штата). Но движение за "гомруль" (home rule) было далеко не повсеместным.

В современном мире *востребованность местного самоуправления прямо зависит от развития гражданского общества.* Именно горизонтальные социальные связи, не опосредованные государством, способствуют формированию местных интересов и их дальнейшей артикуляции. От государства может быть отделена не местная власть, а совокупность местных интересов, которые затем пытаются реализоваться через органы самоуправления. В то же время уровень артикуляции этих интересов очень сильно различается в зависимости от уровня развития гражданского общества, особенностей политической культуры и политической географии.

Причем, как показывает опыт, одной самоорганизации общества бывает недостаточно для организации полноценного самоуправления. Необходимы общераспространенные политические институты самоуправления, предусмотренные национальным законодательством. Нередко государство само предлагает их обществу или воздействует на общество с целью их большего упорядочения, стандартизации. Аналогично территориальный формат местного самоуправления возникает в процессе не добровольного объединения местных сообществ, а административно-территориального деления, проводимого сверху — с учетом реальной ситуации на местах (см. ниже). Распространены случаи, когда местное самоуправление создается и предлагается обществу государством как цельный политический проект в процессе децентрализации. Это — нормальная форма диалога между государственной властью и локальными сообществами (или хотя бы учета государством реальной ситуации на местах), которая позволяет создать вполне жизнеспособные органы и территориальные ячейки местного самоуправления.

Еще одна близкая проблема — это *эффективность самоуправления.* Общественная теория не позволяет дать ответ на этот вопрос, во многом исходя из представления о само собой разумеющейся эффективности самоуправления в местном сообществе, понимающем свои интересы и т.п. В действительности далеко не всегда местное сообщество имеет артикулированные политические интересы, а если их нет, то и местное самоуправление получает сугубо функциональный смысл (дифференциация публичной власти по вертикали), и его рамки задаются государством. Со своей стороны государству необходима организация власти на низовом уровне, причем организация регулярная, повсеместная и целостная, а не та, которая является слепком реально существующей картины местных интересов (которые отличаются от места к месту не только по содержанию, но и по степени выраженности — вплоть до почти полного отсутствия).

Бросается в глаза тот факт, что в международной практике чаще используется понятие "местное управление", а не "самоуправление". Причем термин "local go-

vernment" (т.е. местное управление) характерен как раз для англосаксонского типа местного самоуправления. В некоторых источниках он считается более широким, чем местное самоуправление. Здесь надо понимать, что управление не обязательно означает подчинение одного субъекта другому, и местное управление не есть централизованное управление посредством агентов центрального правительства. Элементы самоуправления возникают в случае выборности органов власти: такое местное управление автоматически становится самоуправлением. В то же время *местное управление может рассматриваться как более широкое понятие, чем местное самоуправление, в случае, если в него включаются органы централизованного управления.*

Итак, эффективная территориально-политическая система, позволяющая учесть и увязать местные интересы в рамках единого государства, предполагает наличие баланса отношений между центром и местными сообществами. Это означает выборность местной власти (в том или ином виде) и ее самостоятельность в делах местного значения. Централизованно определяется (и по необходимости меняется) объем местной компетенции, а также обеспечивается проведение местными властями политики, соответствующей общегосударственным интересам. Конечным результатом становится своего рода "*асимметричное партнерство*" *центра и местных сообществ.*

Еще одна общая проблема местного самоуправления связана с *противоречием между профессионализмом и выборностью местной власти.* Самоуправление предполагает формирование выборных органов власти из людей, не обязательно являющихся профессиональными управленцами. Главнейший признак самоуправления — это выборность.

Однако в соответствии с современными представлениями публичная власть отделена от общества, что делает ее более эффективной. В этой ситуации на муниципальном уровне неизбежно появляется собственная бюрократия, которая призвана обеспечивать должный управленческий профессионализм. Главным центром ее влияния становится исполнительно-распорядительный орган, что одновременно означает и разделение властей на муниципальном уровне. Иными словами, осуществляется переход от прямой демократии к власти муниципальных менеджеров, которых население может даже и не выбирает. Не случайно профессионализм воспринимается как необходимое качество депутата и тем более мэра. Правила игры повсеместно предполагают, что профессиональный мэр, наилучшим образом соответствующий интересам большинства граждан, подбирает профессиональную команду для решения местных социально-экономических проблем[40]. Следствием функ-

[40] Интересно в этой связи указать на принципы подбора муниципальных кадров в США. Здесь говорят о двух конкурирующих системах — "spoils system" и "merit system". Первая предполагает, что победившая на выборах партия набирает в команду своих людей. Вторая больше ориентирована на тестирование профессиональных качеств вне зависимости от партийных симпатий. В обеих системах есть своя логика. Конечно, идеален их синтез, хотя он не всегда возможен.

ционально-ролевой дифференциации местной власти становится процесс департаментализации. Он предполагает создание отраслевых и функциональных департаментов в рамках исполнительно-распорядительного органа[41].

Таким образом, проблема "профессионализм — дилетантизм" решается через пересмотр основ местного самоуправления, переход от прямых к косвенным формам. Тогда самоуправление может пониматься как выборы населением профессиональных политиков и чиновников, наилучшим образом способных (по мнению ситуативно сложившегося в местном сообществе большинства) реализовать местные интересы.

Существенные противоречия связаны в этом контексте и с определением объема самоуправления. Приоритет самостоятельности местного сообщества входит в противоречие с уровнем профессионализма местной власти, с ее ответственностью и наличием финансово-экономических ресурсов.

Результатом этого противоречия становится типичное недоверие центральной власти к органам местного самоуправления. По словам Г. Барабашева, муниципальные учреждения становятся пунктами противоречий между центром и периферией [Барабашев, 1996, с. 17]. Этим обусловлено появление целого ряда форм *централизованного контроля за деятельностью местного самоуправления*. В Великобритании (при партнерской модели!) такими формами считаются прямое регулирование, санкционирование, инструктирование, контроль и инспекция. Местное самоуправление неизбежно несет двойную ответственность — перед избирателями (и их пониманием местных интересов) и перед вышестоящей властью, "по определению" обеспечивающей "позитивный синтез" местных интересов в общенациональные.

Общераспространенной проблемой является *экономическая состоятельность местных сообществ*. Здесь характерны просто огромные различия. Как показывает опыт, даже вопросы местного значения в большинстве случаев не могут решаться без государственной помощи. Местные сообщества по определению невелики, компактны, а значит, как правило, экономически слабы. Поэтому возникает вопрос, какие полномочия они на самом деле способны выполнять, обеспечивая их собственными ресурсами. Ресурсное обеспечение политической автономии обычно невозможно, и в случае каждого конкретного государства необходимо найти оптимальный объем полномочий, которые местные сообщества способны реализовать. При этом огромные географические различия между ними все равно не позволят вывести большинство из них на "самоокупаемость". Поэтому государство вынуждено или дифференцировать объем полномочий в зависимости от ресурсной базы муниципалитета, или обеспечивать экономически слабые муниципалитеты

[41] Например, в США типичными являются отраслевые департаменты — полиции, общественных работ, коммунального хозяйства, просвещения, здравоохранения, социального обслуживания, парков и развлечений, пожарной охраны, реже — жилищ. Также создаются функциональные департаменты — финансовый, юридический, кадровый. Но для мелких муниципалитетов характерна более простая структура.

финансовой помощью. В мировой практике активнее развивается второй вариант: западные страны уважительно относятся к исторически сложившейся структуре местных сообществ, осторожно экспериментируют с их статусным неравенством (неизбежным при дифференцированной передаче полномочий), что влечет за собой необходимость значительного субсидирования мелких образований.

В частности, в Англии, начиная с 1950-х гг., в структуре доходов муниципалитетов преобладают правительственные субсидии. В США их доля до Первой мировой войны составляла 94%, и лишь потом начала снижаться. Собственные доходы муниципалитетов в Италии составляют лишь 15% их доходов, в Японии — одну треть. Во Франции ситуация лучше, но и там доля субсидий весьма велика: в коммунах она составляет 35%.

В собственных доходах муниципалитетов обычно преобладают местные налоги, главным из которых в США и Великобритании является имущественный налог. Позиционирование этого налога как местного наилучшим образом соответствует концепции местного самоуправления (местное сообщество составляют собственники имущества). Однако на практике этого и других налогов, а также неналоговых доходов недостаточно, чтобы обеспечить реализацию местных полномочий. Опыт показывает, что вопросы местного значения не могут решаться без государственной помощи. Таким образом, существует "*ловушка местного самоуправления*", связанная с его слабым ресурсным самообеспечением. Это, в свою очередь, резко ограничивает его реальную политическую автономию, создает зависимость от вышестоящих властных уровней.

Подводя итоги, заметим, что общественная теория местного самоуправления в современных реалиях выглядит устаревшей. В реальности такие типичные проблемы, как слабая артикуляция местных интересов, экономическая несостоятельность местного сообщества, непрофессиональное управление, снижение интереса к прямой демократии делают неизбежным включение местного самоуправления в единую многоуровневую систему властных отношений в государстве. В то же время это ни в коем случае не означает принижение роли местного самоуправления. Наоборот, оно является неотъемлемым признаком демократического государства. Более того, в отличие от федерализма, именно местное самоуправление является общераспространенной формой регулирования баланса между центром и регионами.

3.5.2

Территориальные субъекты местного самоуправления

Организация местного самоуправления и, в частности, такой ключевой вопрос, как определение границ его субъектов считается в демократическом государстве вопросом, который решает само население в соответствии с предусмотренными законом процедурами. Полезно использовать понятие "***инкорпорация***", которое применяет-

ся в США, когда речь идет о создании субъектов местного самоуправления. Территории, выступающие в роли таких субъектов, формируются снизу, в процессе инкорпорации, т.е. *добровольного объединения локальных сообществ в муниципальную корпорацию.* Ограничивающим критерием обычно является численность жителей. В США жители поселений голосуют за инкорпорацию и подают соответствующую петицию, вслед за чем следует создание инкорпорированного субъекта местного самоуправления.

Как результат, во многих странах возникает *дифференцированная (асимметричная, нерегулярная) система местного самоуправления*, когда число уровней местного самоуправления, названия и полномочия его органов, способы их формирования могут сильно различаться. Не случайно исторически сложившиеся, причем именно за счет "корневой" (grassroots) гражданской инициативы, системы местного самоуправления считают самыми запутанными и архаичными (типичный пример США). В этих системах налицо управленческая асимметрия (различные управленческие модели), отсутствие регулярности и конгруэнтности, огромные различия в численности жителей между местными общинами и пр.

Уточним, как определяются границы тех территорий, где действует местное самоуправление.

Идеально-типический территориальный субъект местного самоуправления характеризуется географической компактностью и социокультурной гомогенностью. В этой связи иногда говорят об искусственности и естественности муниципалитетов (в таком ключе вопрос часто рассматривается во французской практике). Распространены ссылки на традиционные, исторические границы местных сообществ. В реальности важна географическая компактность, позволяющая говорить о наличии сложившегося локального сообщества с развитыми горизонтальными, соседскими связями. Однако чисто внешняя, "картографическая" компактность не всегда означает территориальное единство, если, например, поселение разделено этнокультурными барьерами, подвержено процессам геттоизации (т.е. формирования замкнутых общин). Тогда "естественными" окажутся небольшие фрагменты казалось бы компактного поселения, поскольку реальные системы локальных горизонтальных связей существуют не в рамках поселения в целом, а рамках населяющих его отдельных, обособленных друг от друга групп.

Государство обычно стремится управлять процессом формирования локалитетов. Возникшие естественным образом структуры местного самоуправления рассматриваются многими исследователями как не отвечающие современным потребностям эффективного управления. Государство, заинтересованное в поддержании центростремительных тенденций и эффективной организации всей публичной власти, нуждается в создании регулярного административно-территориального деления на всех уровнях, включая низовые.

Формирование же структур местного самоуправления снизу приводит к запутанным ситуациям.

• Уровень развития местного самоуправления отличается от места к месту. Об асимметрии в организации местной власти ярко свидетельствует американский пример: в США все территории можно поделить на инкорпорированные и неинкорпорированные. На периферии американских штатов часто встречаются неинкорпорированные территории, где отсутствуют полноценные органы местного самоуправления. В одних случаях вопросами местного значения на этих территориях ведают графства, т.е. на неинкорпорированной территории существует только один уровень местной власти. В других случаях создаются квазикорпорации, которые называются тауншипами и не обладают полномочиями полноценных субъектов местного самоуправления. Исторически в квазикорпорациях использовались формы прямой демократии для хоть как-то организованного решения местных вопросов. Географически тауншипы соседствуют с муниципальными корпорациями (обычно на том же территориальном уровне внутри графств), но не обладают всеми их правами.

• На разных территориях отмечается разное число уровней местного самоуправления. В США графства, на которые обычно делятся штаты на первом субрегиональном уровне, отсутствуют на Аляске, в Коннектикуте и Род-Айленде.

• Возможны нарушения иерархии уровней местного самоуправления. В некоторых случаях крупные муниципалитеты сейчас настолько велики, что включают в свой состав графства, а не наоборот. В других случаях мелкие муниципалитеты, наоборот, являются частями более крупных единиц — тауншипов, не являющихся полноценными муниципальными корпорациями.

Таким образом, территориальная структура муниципального управления в США не является стройной и регулярной системой административно-территориального деления. В ее составе насчитывалось свыше 80 тыс. территориальных субъектов местного самоуправления.

Причем наряду с более или менее стройной системой локалитетов, к которым привязаны структуры местной власти, могут возникать *специализированные структуры местной власти, выделяемые по отраслевому, а не территориальному принципу.* Наилучший пример — школьные и специальные округа в США, каждый из которых может объединять множество муниципалитетов.

Государственная власть в более или менее жесткой форме пытается регулировать процесс формирования субъектов местного самоуправления. В США она принимает, например, окончательные решения об инкорпорации, инициированные локальными сообществами.

На территории крупных государств распространено *многоуровневое самоуправление с неизбежной иерархией его субъектов, определяемой различиями в статусе и объеме компетенции.* Например, в Великобритании есть города-графства и неграфские города, входящие в состав графств. Причем в Шотландии среди последних еще выделяются большие и малые бурги с разной компетенцией.

Привязка местного самоуправления только к самому низовому уровню представляется неверной, да и не используется на практике. Действительно, есть такая

тенденция, основанная на общественной теории местного самоуправления. Акцент в ней делается на поселении, т.е. небольшом локалитете, как на первичной и обязательной ячейке местного самоуправления: неотъемлемое право общины на самоуправление трансформируется в аналогичное неотъемлемое право каждого поселения. Но на практике возникают две проблемы.

- Местное самоуправление реализуется не только на сугубо локальном уровне отдельных поселений. Эта особенность определяется наличием общественного интереса к самоуправлению на более высоких территориальных уровнях.
- Местное самоуправление не всегда есть в каждом поселении. Это связано со способностью локального сообщества реализовать свое право на самоуправление (наличие достаточного объема интересов и ресурсов): акцент может быть перенесен на более высокий территориальный уровень. Характерной тенденцией в Англии стало сокращение числа муниципальных единиц самого низкого уровня — приходов. В США центр в большей степени поддерживал крупные муниципалитеты, способствовал созданию крупных метрополитеновских специальных округов. Кроме того, в США отмечается усиление первого субрегионального уровня — графств.

Вообще на формирование территориальной структуры местного самоуправления сильно влияет классическая географическая проблема "центр — периферия". Центры, т.е. крупные города, обычно обладают более существенной ресурсной базой в сочетании с необходимой компактностью. Это позволяет им реально претендовать на статус автономных образований, который они обычно и получают. Периферия же представляет собой совокупность разбросанных мелких поселений, каждое из которых обладает небольшими ресурсами и населением. Центры, таким образом, по числу жителей и экономическим ресурсам оказываются равновеликими достаточно обширным территориям. Это способствует объединению мелких периферийных поселений и создает своеобразный паттерн территориальной структуры, когда на одном управленческом уровне оказываются "точки", т.е. центры и "площади", т.е. объединения мелких поселений. Например, в Великобритании существует примерно равное количество графств и городов-графств. В США некоторые муниципалитеты, причем не всегда крупные [42], тоже выделены из графств.

Развитое местное самоуправление на практике оказывается более характерным для крупных городов. Это легко объясняется высокой концентрацией населения в городе, что влечет за собой формирование более развитой системы местных интересов. Опять-таки важен пример США с их различиями между муниципалитетами и тауншипами. Муниципалитет (сити, бороу, таун, вилидж) представляет собой

[42] Основная часть этого списка — это 33 "независимых города" в Вирджинии. Также сюда входят крупные города Балтимор (штат Мэриленд) и Сент-Луис (штат Миссури). Кроме того, в муниципальной статистике в списке городов-графств рассматривается округ Колумбия (реально представляющий собой город Вашингтон)

полноценную муниципальную корпорацию. Тауншипы распространены на периферийных территориях некоторых штатов (в основном на северо-востоке и севере США) и рассматриваются на практике как квазикорпорации или неинкорпорированные территории. У них меньше функций, притом в них более развиты традиционные институты прямой демократии (теряющие, однако, свою популярность).

Отдельной проблемой является наличие иерархии в отношениях между уровнями местного самоуправления, *раз оно становится многослойным*. Как правило, *формальная политическая иерархия не предусматривается*. Предполагается, что мелкие общины могут создавать свои объединения, а крупные — внутренне дифференцироваться, плюс могут возникать "объединения по интересам" типа школьных округов. Все субъекты разноуровневого местного самоуправления имеют собственную компетенцию. На практике, однако, возникает определенная политическая иерархия, связанная с недостаточной ресурсной обеспеченностью нижних этажей местного самоуправления и неизбежной слабостью и зависимостью их структур.

3.5.3

Организация местной власти

Классической формой организации местной власти считаются формы *прямой демократии*, которые прекрасно соответствуют общественной теории местного самоуправления. *Собрание избирателей* на городской площади, *сход граждан* — это древнейшие демократические формы. Однако в последнее время прямая, непосредственная демократия уступает место выборам. Очевидно, это объясняется ростом численности населения и организационной неэффективностью прежних форм. Пример американских тауншипов показывает, что в современном мире собрания граждан не привлекают интереса граждан, вместо них используют выборы и референдумы. Тем не менее прямая демократия используется для принятия решений и в такой бережно относящейся к традициям стране, как Швейцария (общие собрания граждан проводятся примерно в 80% коммун).

Обычной моделью организации местной власти можно считать ту, при которой проходят прямые выборы представительного собрания и главы исполнительно-распорядительного органа. Также реализация местных интересов возможна через принятие гражданами решений на *местном референдуме, в форме плебисцитарной демократии.*

Тем не менее "стихийное" формирование органов местного самоуправления в мире вызвало просто огромные различия в способах организации местной власти. Практика показывает, что *даже прямые всенародные выборы не являются обязательной характеристикой местной власти*: широко используются механизмы назначения, делегирования, кооптации, найма управляющих.

Особенно большие различия связаны с исполнительно-распорядительным органом. Местная власть, в отличие от государственной, не всегда четко дифферен-

цирована по ветвям. Если вспомнить Европейскую хартию местного самоуправления, то там акцент сделан на наличии представительного собрания (т.е. ассамблеи) как на обязательном органе местного самоуправления. По поводу исполнительного органа там сказано лишь то, что он "может быть подотчетен" такому собранию. Из этого следует, что исполнительный орган не является обязательным, или что он может входить в вертикаль государственной исполнительной власти (континентальная модель). Там, где исполнительно-распорядительный орган существует, он может формироваться разными способами.

Организация местной власти обычно включает:

- *представительный орган местного самоуправления, который можно называть местной ассамблеей, или муниципальным советом, у него есть свой председатель, которого также принято называть спикером (в некоторых случаях — мэром);*
- *исполнительно-распорядительный орган местного самоуправлении (его главу обычно можно называть мэром, за исключением случаев, когда главой местного самоуправления официально является спикер ассамблеи, и тогда его принято называть мэром).*

Также на практике существует ряд особых способов формирования местной власти.

- Более архаичный вариант, близкий нормам прямой демократии, — это *совет комиссионеров*, или *комиссионная модель* (характеризует небольшое число американских городов). В этом случае *представительный орган и профессиональный управленческий аппарат не отделены друг от друга. Население выбирает весь корпус комиссионеров* (обычно 3—7 человек), которые в итоге становятся главами местных департаментов. В рамках этой модели существуют различные варианты определения конкретных должностных лиц. Комиссионеры, избравшись в совет, могут выбрать главу муниципалитета и разделить полномочия. Либо кандидаты в комиссионеры сразу баллотируются на конкретный пост главы департамента или направления, либо самого мэра. Есть вариант, при котором мэром становится комиссионер, набравший наибольшее число голосов. Популярность комиссионной модели в США упала в связи с чрезмерной сложностью.
- В других случаях *местная власть в соответствии со старой традицией сливается с судебной властью.* В ряде американских графств совет состоит из судьи графства и мировых судей, в других — судья по должности возглавляет выборный совет.
- Действует *принцип делегирования представителей низовых органов власти в органы власти более крупных территорий.* В части американских графств совет формируется из *контролеров* (наблюдателей), представляющих более мелкие территориальные структуры — муниципалитеты и тауншипы. Такая система встречается в штатах Нью-Йорк, Нью-Джерси, Мичиган, Висконсин.
- *Принцип кооптации означает включение в состав муниципальных органов тех или иных представителей по решению органов государственной власти или их вхождение по должности.* В Великобритании широко используется институт ол-

дерменов — кооптируемых членов советов графств и городов (которые могут составлять до трети в местных советах). Для этой страны характерно и вхождение в представительные органы чиновников по принципу "ex officio" (возможная аналогия в США — судья, возглавляющий совет графства). В городе Вашингтоне по закону 1967 г. все девять членов муниципального совета, комиссионер округа и его помощник назначались президентом страны.

Другая проблема связана с отношениями между представительным и исполнительно-распорядительным органами в тех муниципальных структурах (а их все-таки большинство), где так или иначе происходит разделение властей. Исторически наиболее характерным является доминирование представительного органа (*система "сильный совет — слабый мэр"*). Однако главная тенденция XX в. связана с персонификацией и профессионализацией (или, если угодно, бюрократизацией) муниципальной власти, что привело к усилению исполнительно-распорядительного органа. Система "сильный совет — слабый мэр" оказалась более характерной для малых городов США.

В крупных городах сложилась противоположная ситуация — "*сильный мэр — слабый совет*"[43] (подавляющее большинство городов с населением свыше 500 тыс. жителей). При этом "сильный мэр" обычно выбирается населением. Есть своя логика в том, что персонифицированное управление оказалось востребованным прежде всего в больших городах, где сильнее разрыв между населением и правящей элитой. Для решения проблемы такого разрыва хорошо подходят прямые выборы мэра.

Кроме того, распространение получил *найм управляющих (сити-менеджеров) местными советами*. Это — еще и способ повышения профессионализма местной власти, когда представительный орган нанимает менеджера для управления муниципальным хозяйством. Причем такую форму организации местной власти следует понимать как способ не столько разделения властей с созданием автономного исполнительно-распорядительного органа, сколько повышения управленческого профессионализма при возможном сохранении "сильного совета", который и принимает решение о кандидатуре управляющего (*система "совет — управляющий"*). В таких системах мэр обычно является главой представительного органа, а не исполнительно-распорядительного. Например, в Германии возможен управляющий при наличии бургомистра.

Следует учитывать, что в соответствии с дуалистическими принципами организации власти на территории на уровне местного самоуправления одновременно с выборными органами власти могут присутствовать агенты центральной администрации. Это особенно характерно для континентальной модели самоуправления (Франция и др.).

---

[43] Ключевым критерием "силы" мэра является его независимость от совета в части проведения кадровой политики и др. Иными словами, для системы "сильный мэр — слабый совет" характерно более глубокое разделение ветвей власти.

Также для примера рассмотрим модель организации местной власти в федеративном государстве в соответствии с дуалистическим принципом. В Индии штаты делятся на области, в которых назначаются комиссары. В округах, на которые поделены области, назначаются коллекторы. На самом низком управленческом уровне действуют комиссары муниципальных корпораций. Все эти должностные лица назначаются губернаторами штатов (которых, напомним, назначает президент страны) по совету с правительством штата. Собственно местное самоуправление представлено муниципальными советами, муниципальными корпорациями, панчаятами (органами сельского самоуправления).

Следует заметить, что в условиях политически нестабильного государства, каковым является Индия, местное самоуправление функционирует с большими ограничениями. Фактическая асимметрия на локальном уровне может быть вызвана слабой востребованностью формально созданных органов местного самоуправления. Так, отмечается, что в середине 1980-х гг. не функционировали 61% муниципальных корпораций и 85% муниципальных советов. Во всех этих случаях функции местного самоуправления выполняли государственные чиновники. Выборы в панчаяты в некоторых случаях проводились раз в 10—20 лет. В крупнейшем индийском штате Уттар-Прадеш местные выборы не проводились с середины 1970-х гг. до 1989 г. [Черкасов, 1998, с. 57].

Подводя итог, определим основные параметры, с помощью которых можно сравнивать организацию местной власти в различных странах[44]:

- наличие или отсутствие агентов центральной администрации в системе местной власти (это определяет отличие *континентальной* модели местного самоуправления от *англосаксонской*);
- количество уровней местной власти и отношения между этими уровнями (*одноуровневая* или *многоуровневая модель*);
- наличие или отсутствие единого стандарта организации местной власти в стране (*асимметричная или симметричная модель* местной власти). Стандарты могут относиться к способам формирования местной власти, к наличию местных органов власти с разным статусом и др.;
- наличие или отсутствие *специализированных территориальных субъектов местного самоуправления* в дополнение к основным (пример школьных округов в США);
- наличие или отсутствие *прямых выборов органов местного самоуправления*;
- способ формирования исполнительной власти: *модель мэра, избранного населением, модель мэра, избранного представительным органом местного самоуправления, модель наемного управляющего*;

[44] Эти же параметры, кстати, могут использоваться при сравнении систем региональной власти.

• соотношение полномочий между исполнительным и представительным органами местного самоуправления: *модель "сильного мэра"* и *модель "слабого мэра"*;

• наличие или отсутствие *разделения властей на местном уровне* (случай "нерасчлененной" местной власти — комиссионная модель);

• использование или отсутствие *форм прямой демократии* (собрания, сходы граждан).

3.5.4

Компетенция местной власти

Юридически выверенное и общепринятое определение "исконно" местной компетенции на практике, конечно, невозможно. Это — та ситуация, когда все более или менее понимают, о чем идет речь, но когда дело доходит до конкретизации деталей, оказывается, что сделать это крайне сложно. Точно также нельзя отделить местные интересы от общегосударственных. Ведь, в сущности, общегосударственные интересы представляют собой синтез местных интересов, но с появляющимся в результате синтеза качественно новым содержанием. Поэтому сказать, что те или иные проблемы являются сугубо местными, как правило, нельзя. Правильнее говорить об *общераспространенных вопросах местного уровня*, с которыми, как показывает практика, эффективнее могут справляться местные власти.

При определении местной компетенции возникает и другая сложность, связанная с наличием ограничителей сразу с двух сторон:

• с одной стороны — государственная власть, у которой есть свои полномочия: в них обычно "упирается" местная власть в поиске своей сферы компетенции;

• с другой стороны — частное предпринимательство, поскольку многие вопросы местного значения может решать частный сектор. В странах с либеральной экономикой он делает это самостоятельно или под патронажем местных властей. На долю муниципальных властей часто остается не прямое решение вопросов местного значения, а скорее регулирование их решения в соответствии с интересами граждан.

Ориентация местного самоуправления на решение вопросов местного значения вызывает еще одну методологическую сложность. Дело в том, что исторически органы местного самоуправления развивались по принципам представительной демократии, вписываясь в общедемократическое движение. Однако определение их компетенции вызывает ассоциации с предоставлением услуг. Иными словами, аналогом местного самоуправления становится ассоциация потребителей (что соответствует современной теории контрактного государства), его задача — предоставление платных услуг населению (но тогда теряется смысл местного самоуправления

как публичной власти, поскольку те же платные услуги могут предоставлять и частные компании).

Итак, зададимся вопросом, что все-таки может считаться вопросами местного значения. Общее определение местных дел можно найти, например, у В. Васильева: "дела, непосредственные последствия решения которых ограничиваются данной территориальной единицей" [Васильев, 1999, с. 18]. Исторически местное самоуправление развивалось в форме судебного самоуправления, но затем "развитие функций государства... вызвало разделение местного суда и управления, ранее слитых в одном звене" [Барабашев, 1996, с. 15]. В дальнейшем развитие административного самоуправления потребовало определения новой, преимущественно хозяйственной компетенции. В процессе определения компетенции, наиболее подходящей для местной власти, возник целый ряд аспектов.

- *Принцип делегирования полномочий* со стороны государственной (вышестоящей) власти повлиял на разграничение полномочий гораздо больше, чем представления об "исконной" компетенции местных общин.
- Следствием естественной асимметрии, громадных социально-экономических и историко-культурных различий между местными сообществами стало использование *принципа индивидуализации полномочий*, объем которых различается от места к месту.
- Определились два противоположных принципа разграничения полномочий — *позитивный* и *негативный*.
- Полномочия местных органов могут быть *обязательными* и *факультативными*. Последние определяются в процессе индивидуализации.
- В сложных территориально-политических системах существует *проблема разграничения полномочий между территориальными уровнями местного самоуправления*.

При определении местных полномочий на практике исходят из того, что территориальное сообщество в современном национальном государстве не имеет "естественной" компетенции, как не обладает и полноценным суверенитетом. Очень часто местное самоуправление определяют как подзаконную власть, что означает самоуправление в пределах, указанных верховной властью. Местные полномочия определяются через их делегирование от государственной власти. В США делегирование полномочий осуществляют власти штатов, в Великобритании — центральная власть. Заметим, что именно вышестоящая власть окончательно решает вопросы создания и реорганизации местных структур. Она же делегирует им полномочия, определяя, что же лучше подходит под категорию местной компетенции. В некоторых источниках американский муниципалитет вообще понимается как агентство штата.

Практика делегированного нормотворчества является мощным аргументом в пользу государственной теории местного самоуправления. Последняя нашла свое подтверждение в американской судебной практике начала XX в. (ее связывают с

именем судьи Диллона). В США сложилась ситуация, когда суды обычно толковали все иски против муниципальных корпораций, используя правило "ultra vires" — превышение полномочий. Действительно, муниципальная корпорация попадает в ловушку, если она пытается следовать теории своих "неотъемлемых прав" и сталкивается с реальной практикой, когда на самом деле государство решает, какие права делегировать на местный уровень.

При этом разный статус и разная ресурсная база муниципалитетов определяют большие различия в объеме полномочий, которые могут быть реально "освоены". Отсюда распространенная практика делегирования полномочий в индивидуальном порядке. Например, в Великобритании муниципальные полномочия определялись как через общенормативное регулирование, так и через частные законы, принятия которых добивались отдельные территории (в английской истории самоуправление предоставлялось городам индивидуально, через королевские хартии). В США с конца XIX в. развивалось движение городов за "хартии самоуправления", которые подлежали утверждению на уровне штатов (в результате "home rule" получили две трети городов с населением свыше 200 тыс. жителей)[45].

Муниципальная асимметрия влечет за собой разделение местных полномочий на обязательные и факультативные. Например, некоторые исследователи считают, что среди факультативных полномочий местных властей находятся вопросы досуга и обслуживания населения. В Германии местные полномочия делят на три группы — добровольные, обязательные и порученные (т.е. делегированные сверху). При этом последние две группы составляют 80—90% реально исполняемых функций: на добровольные полномочия у большинства муниципалитетов не хватает сил и средств.

Большую роль в определении компетенции играет принцип разграничения полномочий. Возможно позитивное регулирование через перечисление дозволенных полномочий и негативное — через запреты (ср. с принципами разграничения полномочий в федеративных государствах). В Германии используется второй вариант. Для стран с англосаксонской моделью местного самоуправления более характерно позитивное регулирование, которое лучше соответствует схеме делегирования полномочий. В правоведении муниципалитет здесь обычно рассматривается как корпорация публичного права, а это значит, что она вправе выполнять только функции, определенные законом (в отличие от частного права, следующего либеральному принципу).

Негативное регулирование ближе к либеральной модели ("разрешено все, что не запрещено") и общественной теории местного самоуправления. Обычно нега-

[45] В то же время графства или не имели такого права, или им не пользовались. Очевидно, это вызвано размытостью местных интересов на уровне графств в сравнении с крупными городами. С первого взгляда странно, что территориальные образования более высокого уровня не участвуют в движении за расширение своих прав. Но на самом деле интересы лучше осознаются в более компактных сообществах.

тивное регулирование применяется в странах с континентальной моделью местного самоуправления, как в федеративной Германии, так и в унитарной Франции. Оно больше соответствует либеральному духу Европейской хартии местного самоуправления. Но в условиях федерализма негативное регулирование может провоцировать споры о компетенции между уровнями власти (поскольку негативный принцип часто используется при определении полномочий субъектов федерации). Интересно, что на родине либерализма — в Великобритании, а также в США — стране, которая считалась идеалом для сторонников теории общественного договора, пришли к позитивному принципу определения местных полномочий, который на первый взгляд является менее либеральным. В США это можно связать с тем, что по либеральному принципу определялись полномочия штатов, а сразу два "либерализма" означали бы конфликты между штатами и муниципалитетами. Напротив, унитарная Франция использует либеральный принцип, что закономерно: органы местного самоуправления являются единственными структурами территориального самоуправления в этом государстве.

Однако следует заметить, что как позитивный, так и негативный принцип позволяют манипулировать объемами местной компетенции. В первом случае государство может делегировать как большие, так и незначительные полномочия, да еще и дифференцируя их от муниципалитета к муниципалитету. Во втором случае можно установить массу запретов и определить множество полномочий для государственной власти. В итоге местное сообщество может оказаться в "либеральной ловушке", когда запрещено будет так много, что разрешенное окажется несущественным.

В целом принципы определения местных полномочий можно свести к двум общераспространенным правилам (которые идентичны для любого территориального уровня):

- делегировать полномочия туда, где их эффективнее исполнять;
- обеспечивать финансовую самостоятельность территорий для исполнения полномочий или оказывать ей необходимую финансовую помощь.

В теории местного самоуправления считается, что основные муниципальные права составляют:

- полицейская власть (общественный порядок[46]),
- право установления и взимания местных налогов,
- право осуществлять принудительный выкуп собственности.

Обычно в комплекс местных полномочий входят:

- здравоохранение и санитарное дело, медицинская помощь, контроль за качеством продуктов питания;

[46] В США в систему местного управления включают атторнеев (attorney — аналог прокурора). При этом в графствах прокурор является выборным, в городах они обычно назначаются мэрами или управляющими.

- водоснабжение;
- жилищное хозяйство;
- строительство, планирование застройки, парки;
- просвещение;
- *социальная помощь, помощь матерям и детям;*
- содержание путей сообщения;
- полицейская и противопожарная службы;
- развлечения;
- коммунальные предприятия.

Разграничение полномочий между местной властью разного территориального уровня осуществляется не всегда. Дело в том, что исторически в либеральных демократиях отсутствует формальная иерархия в структурах местного самоуправления, имеющих географически "матрешечный" характер. Например, в США нет специальной регламентации полномочий для разных типов муниципальных структур. Возможны, например, ситуации, когда водоснабжением занимается данный муниципалитет или соседний муниципалитет, или частная компания. Таким образом, разграничение полномочий на практике в странах с более развитыми традициями местного самоуправления не имеет четкого формата и меняется от уровня к уровню местной власти и от муниципалитета к муниципалитету. Напротив, современные муниципальные реформы предполагают более строгую регламентацию муниципальных полномочий.

Литература

Основная

Барабашев Г.В. Местное самоуправление. М., 1996.

Васильев В.И. Местное самоуправление: Учебное и научно-практическое пособие. М., 1999.

Зарубежный федерализм: организация государственной власти в субъектах федерации. М., 1996.

Ковачев Д.А., Дымов Д.Е. Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами в зарубежных странах. М., 1995.

Коукли Дж. Двухпалатность и разделение властей в современных государствах // Полис. 1997. № 3.

Туровский Р.Ф. Баланс отношений "центр – регионы" как основа территориально-государственного строительства // МЭиМО. 2003. № 12; 2004. № 1.

Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Под ред. Б.Н. Топорнина. М., 2001.

Федосов П.А. Двухпалатные парламенты: европейский и отечественный опыт // Полис. 2001. № 1, № 2.

Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. М., 1998.

Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. М., 1997.

Дополнительная

Абрамов В.Ф. Местное самоуправление: идея и опыт // Социологические исследования. 1997. № 1. С. 120—126.

Анимица Е.Г., Тертышный А.Т. Основы местного самоуправления. М., 2000.

Европейский федерализм: современные тенденции / РАН. ИНИОН. М., 2000.

Лейкофф С. Оппозиция "суверенитет — автономия в условиях федерализма": выбор между "или-или" и "больше-меньше" // Полис. 1995. № 1.

Международный опыт разрешения этнических конфликтов / Под ред. Б. Коппитерса, Э. Ремакля, А. Зверева. М., 1997.

Национальные модели федеративных государств (круглый стол) // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 1997. № 1.

Правовые системы стран мира: Энциклопедический справочник / Под ред. А. Сухарева. М., 2000.

Рыкин В.С. Австрийский федерализм: прошлое и настоящее. М., 1998.

Саликов М.С. Разграничение компетенции в американской федеративной системе // Российский юридический журнал. 1996. № 4. С. 75—83.

Серебрянников В.В. Местное управление и самоуправление во Франции. Минск, 1981.

Тихонов А.А. Федерализм в странах Латинской Америки. М., 1979.

Федерализм в США и Канаде: Взаимоотношения федеральной власти с властями штатов // США: экономика, политика, идеология. 1997. № 2. С. 40—45.

Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт / Под ред. В. Селиверстова. Вып. 1—3. Новосибирск, 1995—1996.

Федерализм: система государственных органов и практический опыт их деятельности / Российско-канадский проект "Федерализм в сотрудничестве". М., 1998.

Федерализм: Энциклопедия. М., 2000.

Черкасов А.И. Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование. М., 1993.

Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States / Ed. by E.C. Page and M.J. Goldsmith. L., 1995.

Dye T.R. American Federalism: Competition among Governments. Toronto, 1990.

Elazar D.J. American Federalism: A View from the States. N.Y., 1972.

Elazar D.J. Exploring Federalism. Tuscaloosa, 1997.

Gottmann J. The Significance of Territory. Charlottesville, 1973.

Taylor P.J. Political Geography. World-Economy, Nation-State and Locality. L., 1989.

Контрольные вопросы

1. Как государство осуществляет территориально-политический контроль?

2. Чем отличаются и как осуществляются прямое и непрямое администрирование в отношениях "центр – регионы"?

3. Раскройте понятие "федеральное вмешательство" и приведите примеры.

4. Дайте представление о прямых и непрямых санкциях центра в отношении регионов.

5. В чем состоит политический смысл регионального бикамерализма? Возможен ли региональный бикамерализм в унитарных государствах?

6. Назовите основные полномочия и способы формирования региональных палат национальных парламентов.

7. Какие формы регионального политического влияния существуют в странах мира помимо регионального бикамерализма?

8. В каких ситуациях возникают и как развиваются региональные партии?

9. Назовите основные принципы разграничения полномочий между уровнями власти.

10. В чем заключаются достоинства и недостатки либерального и установочного принципов разграничения полномочий?

11. Каковы наиболее распространенные полномочия центра?

12. Опишите особенности разграничения полномочий между центром и регионами в социально-экономической сфере в различных федерациях.

13. Назовите основные модели организации региональной власти в странах мира.

14. В чем состоят различия и сходства региональной власти в федеративных и унитарных государствах?

15. Приведите примеры стран, использующих модель выборного губернатора и парламентскую модель организации региональной власти.

16. Что такое местная власть и чем она отличается от региональной власти?

17. В чем заключаются сходства и различия в организации местной власти в федеративных и унитарных государствах?

18. Дайте представление об основных моделях организации местного самоуправления.

19. Чем отличаются общественная и государственная теории местного самоуправления. Как они соотносятся с существующей практикой организации местной власти?

20. Как определяются территориальные субъекты местного самоуправления?

21. Каким образом определяется компетенция местной власти?

4
глава

ПОЛИТИКО-ИСТОРИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ "ЦЕНТР — РЕГИОНЫ"

4.1

Отношения "центр — регионы" в средневековой России

Внимательный анализ исторических материалов показывает, что определенные модели региональной политики и баланса отношений между центром и регионами существовали в России всегда. На каждом историческом этапе были центробежные силы, региональное самосознание и система защиты региональных интересов, и было государство, которое задавало центростремительную тенденцию, пыталось консолидировать территорию, обеспечить ее единство. *Россия формировалась в процессе "собирания" и завоевания земель как территориально неоднородное государство, постоянное приращение территории которого усиливало эффект гетерогенности.* На каждом этапе своего развития государство должно было искать методы эффективного контроля за ситуацией на местах и одновременно предоставлять необходимую степень свободы регионам. На протяжении столетий накапливался опыт отечественной региональной политики, определялось традиционное для России проблемное поле (см., например: [Градовский, 1904; Чичерин, 1958]).

Проследить эволюционное развитие отношений "центр — регионы" в России можно начиная с истоков Владимиро-Суздальской и Московской Руси [Туровский, 2004]. Решение этой задачи имеет серьезный научный и практический смысл, поскольку многие проблемы региональной политики были заложены в само основание нашей государственности, многие политические институты под разными названиями существуют с древних времен (см., например: [Ерошкин, 1968]). И вообще, изучая региональную политическую историю России, можно обнаружить множество сюжетов, актуальных для сегодняшнего дня, ведь региональный фактор всегда играл и продолжает играть ведущую роль в российской политике.

4.1.1

Конфедеративно-вотчинная модель XIII—XIV вв.

Региональная история Владимиро-Суздальского княжества во многом повторяет региональную историю Киевской Руси, которая не рассматривается в рамках данной работы. Киевская Русь по мере дробления ее территории на княжества превращалась из целостного государства в федерацию, а затем и конфедерацию княжеств, представители которых постоянно участвовали в борьбе за киевский стол. Одним из ее осколков и стало Ростово-Суздальское, далее — Владимиро-Суздальское княжество, территориальное ядро будущего Российского государства.

Определяющую роль в структурировании русского политического пространства на начальном этапе играла модель наследования власти. Территория государства (на том этапе государствами являлись многочисленные княжества, возникшие в процессе распада Киевской Руси) воспринималась как ресурс, который подлежал разделу между родственниками: умирающий отец делил свое княжество между сыновьями на части — уделы, т.е. княжества второго уровня (которые потом могли обрести большую самостоятельность). При этом территория передавалась по наследству внутри каждого рода. Верховная власть в княжестве переходила по принципу "лествицы", или родовому принципу, т.е. от старшего брата к младшему, а не от отца к сыну [Пушкарев, 1991]. На каждом новом этапе происходило дробление территории: количество субъектов русского политического пространства, князей и, соответственно, административных центров непрерывно росло на протяжении двух-трех столетий.

Развитие Владимиро-Суздальского княжества шло по спирали: на каждом ее витке отмечалось новое внутреннее дробление. Формальное единство территории обеспечивалось наличием общепризнанного ведущего центра — Владимира, с которым было связано великокняжеское старшинство. Относительная стабильность в территориально-политической системе существовала пока власть переходила от брата к брату. Смена цикла означала раздел территории между сыновьями последнего из братьев, оставшегося в роду. Впервые эта проблема актуализировалась после смерти князя Всеволода Большое Гнездо в 1250 г. Тогда в качестве самостоятельных центров выделились Ярославль (вотчина Константина и его детей), Переславль (вотчина Ярослава), Юрьев-Польский (вотчина Святослава), Стародуб (вотчина Ивана) и пр.

На этапе XIII—XIV вв. на территории некогда единого Владимиро-Суздальского княжества складывается территориально-политическая система, имеющая признаки конфедерации. Основой регионального политического процесса здесь были родовое и вотчинное право и практика удельного владения [Шмурло, 1999]. Главой конфедерации являлся великий князь Владимирский (поэтому можно го-

ворить о Владимирской конфедерации). Но чем дальше, тем больше его контроль распространялся на его собственное княжество, а также более мелкие и слабые княжества. В крупных княжествах возникали автономные конкурентные центры, которые вели борьбу за обладание владимирским столом и фактически не подчинялись Владимиру.

Каждое княжество боролось или за первенство в конфедерации, т.е. обретение владимирского стола, или за свою автономию в ее рамках. Внутри каждого княжества шло неизбежное дробление на собственные уделы.

Центр в этой системе не мог превратить конфедерацию в единое государство. Действовали слабые механизмы территориальной консолидации под началом великого князя Владимирского — признание его старшинства, признание князьями друг друга старшими и младшими "братьями" с соответствующей субординацией, приведение подчиненных князей "в свою волю", "подчиненное одиначество" с великим князем. Консолидирующую роль играла православная церковь, юрисдикция которой распространялась на территорию всех княжеств.

Основные конфликты внутри конфедерации определялись постоянным дроблением территории и борьбой наиболее крупных центров за лидерство. Смерть Всеволода, а затем смерть его сына Ярослава обозначали новые этапы дробления с выделением все новых политических центров.

Начало кризиса, связанного с углублением конфедерализации русского пространства и усилением внутренней конфликтности, целесообразно связать со смертью Александра Невского в 1263 г. [Гумилев, 1992]. Многие историки, в частности С. Соловьев, отмечают, что братья (а затем их дети) и сыновья Александра предпочитали оставаться в своих уделах и из них вести борьбу за владимирский стол. Еще одним участником политической борьбы стала подчинившая русские земли Орда, выдававшая ярлыки на княжение и игравшая роль верховного арбитра в междукняжеских спорах [Вернадский, 1997а]. Не следует забывать, что на том этапе Владимирская конфедерация представляла собой автономную периферию Золотой Орды.

Ведущие роли в борьбе за лидерство играли несколько центров — Тверь, Москва (удел, отпочковавшийся от владений Александра Невского и созданный для его сына Даниила — первого князя Московского), Суздаль (в единой территориально-политической системе с Нижним Новгородом). Именно с этим треугольником и были связаны основные конфликты в конфедерации.

Тверь — продукт распада Переславского княжества, территория, выделенная Ярославом Всеволодовичем. Первый прорыв Твери к первенству в русской территориально-политической системе связан с братом Александра Невского Ярославом Тверским, который был великим князем Владимирским в 1263—1272 гг. После этого Тверь стала активнее претендовать на лидерство. Затем последовала пауза, пока владимирский стол переходил из рук в руки. После этого происходит второй прорыв Твери, связанный с именем сына Ярослава Тверского Михаилом, который

занимал великокняжеский стол в 1304—1319 гг. Именно на этом этапе начинается жесткая конкуренция Твери с Москвой — вторым новым центром русской политики, которая в лице князя Юрия Даниловича при поддержке Орды одерживает временную победу в 1319 г. Далее на протяжении нескольких десятилетий Тверь пытается взять реванш, но безрезультатно. За коротким утверждением у власти в конфедерации детей Михаила Тверского Дмитрия[1], затем Александра следует крах. Потом, при Дмитрии Донском к власти еще пытался прорваться Михаил Александрович Тверской, но и он потерпел поражение.

Главным системообразующим центром конфедерации становится Москва, которая впервые громко заявила о себе при Юрии Даниловиче, нанеся удар по Твери. При брате Юрия Даниловича Иване Калите Москва утвердилась в качестве ведущего реального центра конфедерации (почти непрерывно контролируя Владимир, столичная роль которого становится все более формальной) и стала основным политическим партнером Орды. С этого времени определяется главная тенденция развития русской территории — присоединение княжеств к Москве на различных основаниях в процессе "собирания земель". Одновременно начинается формирование региональной структуры самого Московского княжества, внутри которого возникали традиционные для русских земель того времени политические проблемы и вырабатывались технологии их решения, которые впоследствии определили развитие централизованного государства.

Развитие московской территории как реального ядра конфедерации (которую уже можно назвать **Московско-Владимирской конфедерацией**) шло по двум направлениям.

- С одной стороны, происходил территориальный рост. Уже первые примеры показали две основные модели территориального роста — за счет захватов (Коломна перешла от Рязани к Москве в 1301 г., Можайск от Смоленска — в 1303 г.) и по завещаниям дружественных князей, признававших силу Москвы (Переславль в 1302 г.).
- С другой стороны, переход власти в Москве от одного князя к другому означал раздел всей территории на уделы в соответствии с установленным традиционным порядком[2].

---

[1] Внук Ярослава Ярославича Тверского, который убил внука Александра Ярославича Невского — московского князя Юрия Даниловича, отомстив ему за смерть отца.

[2] Аналогичные проблемы испытывали и другие ведущие княжества. В Тверском княжестве в этом плане дела обстояли еще хуже московских. Здесь вели борьбу за власть холмско-микулинские и дорогобужские князья, сам по себе пытался действовать город Кашин, представлявший отдельную крупную проблему для Твери. В Рязани не было такой строгой удельной системы, но там выделялся крупный субцентр Пронск со своими полунезависимыми князьями [Пресняков, 1998]. Существовала огромная проблема внутри полицентричного Суздальско-Нижегородского княжества с его тремя столицами (плюс Городец): княжество то разваливалось на части, то вновь объединялось.

Таким образом, территория росла, но одновременно формировалась и усложнялась ее внутренняя структура, в которой ведущую роль играл ***удельный князь*** — главный представитель тогдашней региональной элиты. Глава всего Московского государства, кстати, получает титул великого князя, более высокий по статусу по сравнению с "обычным" князем, находящимся в вассальном подчинении. Ранее великими назывались только владимирские князья, но теперь владимирский стол оказывается под контролем московских князей. Вообще на фоне растущих амбиций и увеличивающейся автономии отдельных княжеств они также начинают называться великими (Тверь и др.).

В границах собственно московской территории появляются свои политические центры. Иван Калита делит свое княжество между сыновьями: старший сын Симеон Гордый становится великим князем[3] и получает в удел новые приобретения — Можайск и Коломну, сын Иван берет в удел Звенигород, а Андрей — южные районы с Лопасней (где впоследствии возник Серпухов).

Начинается типичная история XIV—XV вв.: *московские князья непрерывно работают над ликвидацией удельного строения своей территории, но каждый из них в своем завещании все равно делит эту территорию на части.* Все определяется количеством претендентов — братьев и детей каждого нового князя. Эти, по сути, случайные факторы определяют уровень стабильности московской территории. Круг, однако, не становится замкнутым, поскольку *на каждом новом этапе укрепляющаяся великокняжеская московская власть ищет новые механизмы централизации на своей территории.*

На новый уровень сложности данная проблема выходит при Дмитрии Донском. С одной стороны, идет все более активная инкорпорация чужих территорий. С другой стороны, появляется первая крупная внутренняя проблема, запрограммированная самим развитием территориально-политической системы, — Серпухов, мощный автономный субцентр Московского княжества. При этом не будем забывать, что в ситуации внутренних конфликтов в Орде довольно быстро снижается зависимость всей русской территориально-политической системы от монголов.

Серпухов был центром удела, принадлежавшего сыну Ивана Калиты Андрею. Этот удел перешел по наследству к сыну последнего — Владимиру Андреевичу. В результате возникает дуализм двух вотчин, созданных при разделе Ивана Калиты — Ивановичей (к которым относится Дмитрий Донской) и Андреевичей, которые сохраняют свою удельную автономию в Серпухове. Этот город превращается в крупный центр, имеет серьезную финансовую и военную самостоятельность. Мо-

[3] С этого момента московский князь именуется великим князем. С одной стороны, это подчеркивает его высокий статус в конфедеративной системе. С другой стороны, означает, что территория великого княжества имеет сложную внутреннюю структуру с наличием подчиненных центру удельных княжеств.

сква начинает впервые в своей истории искать эффективную формулу для обеспечения субординации в отношениях центра и крупного, амбициозного удела. Для этого, например, используется традиционная формула подчиненного равенства, когда один из князей признает себя "младшим братом". Причем центр идет на уступки Серпухову, чтобы сохранить его лояльность. Так, возникает очень важный прецедент, когда Дмитрий Донской дает Владимиру Серпуховскому долю из вновь приобретенных Москвой земель — Галич и Дмитров.

В Московской Руси в XIV в. идет формирование ***удельной модели АТД***, в которой удел представляет собой "государство в государстве". Уделы превращаются в вотчинные, т.е. передаваемые по наследству княжения, в них складывается автономная территориальная власть. Региональная структура растущего Московского княжества становится сложной и несколько аморфной, начинает зависеть от количества уделов, отношений между князьями, их политических амбиций.

После смерти Дмитрия Донского внутренняя территориальная структура Московского государства становится все более серьезной проблемой. Начинается типичный конфликт того времени — между новым великим князем Василием I, сыном Дмитрия Донского, и уже упомянутым Владимиром Серпуховским.

С именем Василия I можно связать развитие первого кризиса в отношениях между центром и территориями. При Дмитрии Донском была одна серьезная проблема — Серпухов, и она была решена полюбовно, за счет уступок центральной власти региону. Теперь число проблем резко возрастает, и государство начинает испытывать самую серьезную потребность в централизаторской региональной политике.

Во-первых, сохраняется старая проблема серпуховской автономии, и Василию I по инерции опять приходится удовлетворять амбиции Владимира Серпуховского. *Решить проблему силовым путем московские князья пока не хотят.*

Во-вторых, обостряется проблема отношений великого князя с братьями и их уделами. Раздел Ивана Калиты не привел к известным из истории столкновениям между братьями, а вот раздел Дмитрия Донского уже спровоцировал ряд конфликтов. Большой удачей Василия I было то, что он пришел к власти как старший сын Дмитрия Донского в отсутствие конкурентов из числа братьев Дмитрия (которые по принципу "лествицы" могли бы претендовать на солидные куски территории). Однако Дмитрий Донской все равно должен был поделить территорию на уделы. Василий I стал великим князем, но его братья получили в удел Звенигородско-Галицкое, Можайское и Дмитровское княжества. Сохранялась территориально-политическая проблема "центр — периферия": великий князь контролировал собственный удел, притом пополнявшийся за счет новых территорий Московии, но вот в ядре государства существовало серьезное дробление. Причем конкуренция между братьями возникла сразу же: центром открытой оппозиции центральной власти стали Галич и Звенигород, удел брата Василия I — Юрия Дмитриевича.

В-третьих, разгорается "внешний" конфликт с суздальскими князьями в процессе постепенной интеграции их земель с Москвой. Еще в 1390 г. Василий I получил в Орде ярлык на Нижний Новгород и Городец. За этим последовала продолжительная борьба Москвы с родом Дмитрия Суздальского. Суздаль и Нижний Новгород — это первая проба сил Москвы в попытке ассимилировать некогда мощное княжество, еще недавно выступавшее конкурентом в борьбе за владимирский стол.

При Василии I проблемы региональной политики стали не просто на порядок более серьезными, но угрожающими. Понимая это, центр начинает искать жесткие методы борьбы с самостоятельностью уделов и способы обеспечения субординации.

Характерно завершение истории с серпуховской автономией. Через некоторое время великий князь начинает чувствовать себя достаточно уверенно, чтобы лишить Владимира части его земель. Порядок отношений меняется таким образом, что центр дает серпуховскому князю новую землю во временное пользование, а не в качестве наследуемой вотчины. Так, в 1405 г. Волок Владимиру Серпуховскому меняют на Городец, а Ржев на Углич, добавив при этом Козельск и некоторые новые волости из удела непосредственно великого князя. Развалилась же серпуховская автономия по той самой причине, по которой была создана: князь Владимир умер в 1410 г., разделив свою территорию на пять частей.

Главной проблемой региональной политики Московского государства становится урегулирование ситуации с внутренними уделами, так как удельная система угрожает территориальному единству. Поскольку неустойчивость региональной структуры очевидна, столичная элита начинает отдавать предпочтение наследованию великокняжеской власти от отца к сыну, уходит от родового ("лествичного") принципа, который резко усиливал раздробленность.

Новое обострение ситуации происходит в период правления Василия Темного. Дело в том, что Василий Темный был возведен на великокняжеский престол как сын Василия I при наличии у покойного сразу четырех братьев. "Лествичный" принцип престолонаследия был нарушен во имя более адекватного для целей построения единого государства принципа наследования власти от отца к сыну. Главными центрами конкурентной борьбы за великое княжение опять становятся Галич и Звенигород.

Ожесточенная борьба за власть при Василии Темном ведет к существенной трансформации региональной политики. Удел получает новое толкование, из вотчины все чаще превращаясь в пожалование великого князя, т.е. временную собственность (см., например: [Пресняков, 1998]). Территории Московского княжества становятся объектом захвата и передела, предметом торга и подкупа. Борьба за власть между великим князем и его конкурентами из рода Юрия Дмитриевича стимулирует этот процесс. Побочным эффектом оказывается *усиление территориаль-*

ной чересполосицы, когда удельные князья контролируют города, расположенные в противоположных углах Московии, потом теряют их, приобретают новые, и все это повторяется многократно.

Окончательная победа Василия Темного над Галичем позволяет великим князьям московским начать политику *ликвидации самостоятельных уделов*, т.е. выйти на следующий этап централизации. Уделы при Василии Темном показали себя предельно ненадежным элементом в территориально-политической системе, и необходимость торга с братьями — удельными князьями осознается как политическая проблема, требующая силового решения.

- В 1450 г. был завоеван Галич и ликвидирован самый опасный — Звенигородско-Галицкий удел.
- В 1454 г. следует ликвидация Можайского удела. Этот прецедент очень важен, поскольку демонстрирует хитроумную политику московских государей. Сначала с можайским князем заключили договор, пожаловали его своей отчиной и даже прибавили земли. Потом использовали повод, когда князь уклонился от похода на татар, захватили его удел, вынудив князя бежать в Литву.
- Далее по той же схеме был решен вопрос с Серпуховом. Сначала местный князь Василий получил некоторые территории разгромленных уделов — Звенигород и Бежецк из можайского удела, а потом был арестован и сослан в Углич. Его удел прекратил существование в 1456 г.
- Василий Темный сохранил только Верейско-Белозерский удел, который демонстрировал полную лояльность.

Ликвидация уделов сопровождается развитием института великокняжеских *наместников*, которые назначаются из центра и обеспечивают контроль за территорией (который на том этапе осуществлялся через суд и сбор налогов). Наместники выступают, таким образом, в роли агентов центральной администрации.

К началу XV в. можно говорить о новом балансе в отношениях между центром и территориями, который вырабатывается внутри ведущего княжества — Московского. Главной фигурой на региональном уровне остается удельный князь, но его позиции подрываются:

- превращением удела из суверенной вотчины в великокняжеское пожалование;
- постоянной перекройкой границ сверху;
- территориальной чересполосицей, т.е. отсутствием цельности и компактности контролируемых территорий.

Получает все большее развитие система наместников как представителей великого князя на территориях, как тех, которые не входят в уделы, так и в ликвидированных уделах. Все это обозначает тенденцию к формированию в центре региональной политики, направленной на ослабление удельной структуры, расширение

непосредственно контролируемого великими князьями домена (т.е. периферализацию — смещение на периферию системы внутренних уделов) и централизацию.

4.1.2

Переходная удельно-уездная модель XV в.

Собирание земли русской — сложнейший процесс, в ходе которого выкристаллизовывалась новая модель региональной политики.

- Главная задача состояла в консолидации центральной власти и постепенной ассимиляции уделов, их превращении из автономных образований в административные единицы целостного государства. Решение данной задачи и, соответственно, формирование первой в русской истории модели региональной политики России как единого государства приходится на время правления Ивана Великого и Василия III [Вернадский, 1997в; Пресняков, 1998].
- Вместо конфедерации формируется централизованное государство в процессе расширения территории Московского княжества за счет соседних государственных образований.
- Стабилизируется ситуация с престолонаследием: власть передается от отца к старшему сыну (от Василия Темного к Ивану Великому, а от него к Василию III) при физическом отсутствии братьев-конкурентов, т.е. борьба дяди с племянником как фактор региональной конфликтности окончательно уходит в прошлое[4].

Модель региональной политики XV в. — это своеобразный компромисс между двумя типами управления территорией. *С одной стороны, трансформировалась, перекраивалась, но все же сохранялась, в силу традиции, система уделов. С другой стороны, государство вводило свою модель централизованного управления, связанного с делением страны на уезды.* Оба типа управления сосуществуют, но постепенно прежний удел трансформируется в уезд, а прежний князь превращается в привилегированного землевладельца, обладателя вотчины как земельной собственности (князей начинают все чаще называть княжатами, подчеркивая вторичность их статуса в территориально-политической системе).

Особый интерес в этой связи представляет *процесс ассимиляции удельных княжеств.*

---

[4] В соответствии с завещаниями великих князей все дети все-таки получают уделы, т.е. хождение по кругу от консолидации к дроблению государства на этом этапе не прекращается. Но круг сужается, так как политическое значение удела падает в соответствии с целенаправленной политикой великих князей. Первенство старшего брата входит в традицию, младшие братья становятся просто высокопоставленными вотчинниками, но без серьезных возможностей влияния на общегосударственную политику. Страна получает несколько десятилетий для того, чтобы создать и закрепить новый порядок управления территориями.

Во-первых, продолжает выстраиваться *иерархия отношений между великим князем и удельными князьями.* Ведущую роль в этой иерархии играют междукняжеские договора, в которых подтверждаются ограничения для нижестоящего уровня княжеской власти. Прежде всего, они касаются внешней и военной политики: полномочия удельных князей сокращаются до минимума (они не имеют права заключать мирные и союзные договора, обязаны совместно вести войну и т.п.).

Во-вторых, *удел из государственного образования превращается в обычное имущество, из суверенной территории — в землю, которой достаточно свободно распоряжается центр, распространяя на нее свою юрисдикцию.* Вводятся ограничения: запрет продавать территорию удела без ведома великого князя, ограничение круга наследников; широко используется конфискация земель в пользу центра.

В-третьих, *верховенство великого князя проявляется в том, что он начинает по своей воле распоряжаться территорией, изменяя внутренние административные границы.* Вотчина продолжает терять свой изначальный смысл, становится пожалованием великого князя с установленными им границами. Линия центра на передел и конфискацию земель, а тем самым на утверждение верховенства своей юрисдикции была ясно обозначена еще Василием Темным, больше всех пострадавшим от удельной системы.

Важнейшей текущей проблемой региональной политики великих князей было решение вопроса с уделами собственных братьев. Традиция предполагала, что по завещанию каждый из детей умирающего великого князя получает территорию в удел. Соответственно, старший брат, становящийся великим князем, должен был решать вопрос контроля за землями младших братьев и все чаще стремился провести ликвидацию этих уделов.

Определяющее влияние на дальнейший ход событий оказал раздел, произведенный Василием Темным. Из него ясно следовало огромное преимущество старшего сына Ивана, который становился великим князем. Свою долю получили и четыре брата Ивана: Юрий — Дмитров, Андрей Большой — Углич, Борис — Волок, Андрей Меньшой — Вологду. Однако вектор централизации был задан с самого начала. Сразу же вводились ограничения на право пользования всеми этими уделами. Главное: передаче по завещанию они не подлежали, т.е. давались во временное пользование конкретному человеку. В случае смерти хозяина эти земли превращались в выморочное владение, которое центр обычно забирал себе.

Центр создает правовую базу, позволяющую постепенно ликвидировать "братскую" государственность, превратить ее во временную и управляемую удельную автономию. Первым важным прецедентом стала смерть Юрия Дмитровского в 1472 г.: князь не был женат и умер без потомства. В этой ситуации великий князь просто включил его удел в свои владения против традиции, в соответствии с которой право на долю имели и его братья. Такие действия продемонстрировали жесткий подход великого князя, который считал себя уже достаточно сильной фигурой,

чтобы не считаться с сопротивлением братьев. Андрей Большой и Борис Волоцкий выразили свое недовольство, но в 1473 г. вынужденно подписали договора с великим князем, определившие иерархию отношений.

Иван через несколько лет все-таки пошел на уступки, в 1480 г. он поделился с братьями частями удела Юрия: дал Андрею Большому Можайск, а Борису — Вышгород, т.е. поступил по "старине". Зато новые междукняжеские договора еще жестче закрепили подчинение братьев в военном деле и внешней политике, а "неисправление" прямо грозило им потерей вотчины. Далее Иван действовал только в своих интересах и со временем вернулся к политике ликвидации "братских" уделов. Кроме того, в 1481 г. он получил по завещанию от Андрея Меньшого его вологодские владения (неамбициозный и лояльный Андрей сам отписал все свои земли великому князю, не оставив ничего другим братьям).

Затем Иван пошел в атаку на двух оставшихся братьев, нацелившись на присоединение их уделов. Андрей Большой и Борис были обвинены в измене, чтобы подорвать их легитимность в глазах элиты. Удел Андрея Большого был попросту конфискован в 1491 г. (за то, что он не принял участия в походе на татар, т.е. формально не выполнил условия договора[5]), сам князь умер в 1493 г. в тюрьме, а его сыновья умерли в ссылке. В результате Углич на том этапе утратил функции особого удела.

Далее был решен вопрос с Борисом и соответственно с Волоколамском. Удельный князь умер в 1494 г., но оставил двух сыновей, которые умерли без детей в 1504 и 1513 гг.[6]

Отдельную территориальную проблему на этом этапе составила Верея, долгое время являвшаяся "государством в государстве", пусть даже и слабым анклавом. Иван Великий не имел легальных возможностей уничтожить этот "осколок" прошлого, выживший за счет лояльности князя Михаила к Василию Темному. Права верейского князя многократно подтверждались договорам. Однако с каждым новым договором субординация великого князя и главы "верейской автономии" усиливалась. Поворотным пунктом стал договор 1482 г., по которому верейский князь завещал принадлежащее ему Белоозеро великому князю (вскоре после этого в 1484 г. его сын Василий Михайлович бежал в Литву, что лишь подчеркивает, какое давление испытывал со стороны центра верейский удел). Постепенно были уничтожены все вотчинные права верейского князя (доля в Москве, Ярославец и пр.), и, наконец, он признал себя младшим в отношении всех братьев Ивана, т.е. его удел по статусу оказался на ступеньку ниже тех уделов, которыми владели братья великого князя.

---

[5] При Василии Темном на тех же основаниях был лишен удела Иван Можайский.

[6] К концу царствования Ивана Великого остался единственный удельный князь — племянник великого князя Федор Волоцкий, наследник Бориса Волоцкого (его брат Иван Рузский — хозяин второй половины разделенного Волоцкого княжества умер в 1503 или 1504 гг.). Он умер в 1513 г., после чего Волоколамск (как и Руза) утратил роль удельного центра.

Со смертью верейского князя в 1486 г. эта "параллельная государственность" самоликвидировалась.

Завещание Ивана Великого не могло не спровоцировать повторение старой истории. Но дальнейшее усиление роли старшего сына было налицо, также как и ослабление его братьев. Сын Ивана — Василий III получил в свое непосредственное ведение 66 городов и все поглощенные Москвой другие великие княжения (Владимирское, Тверское и пр.). В интересах его братьев были восстановлены некоторые старые уделы (Юрий сел в Дмитрове, Дмитрий в Угличе) или созданы новые (калужский для Семена и старицкий для Андрея). При этом слабость воссозданной системы периферийных уделов совершенно очевидна. В самом завещании уже нет речи о разделе отчины по уделам: производится простое наделение членов семьи землей. Уделы не имеют полномочий в сфере внешней и финансовой политики: у них нет права чеканить монету, развивать отношения с иностранными государствами. Ограничены судебные полномочия: суд по важнейшим вопросам выведен в Москву. Подчеркиваются особые права великого князя и ограниченные права удельных князей: выморочные уделы (оставшиеся после смерти собственника) в обязательном порядке переходят великому князю. Во второй половине XV — первой половине XVI вв. идет постоянное ослабление уделов Московского княжества: все лучшее передается в домен великого князя, а уделы превращаются в мелкие самоуправляющиеся единицы.

На том же этапе происходит включение в состав Московского государства крупных территорий, ставших ранее самостоятельными частей прежнего Владимиро-Суздальского княжества (Тверь, Ярославль, Ростов) и Киевской Руси в целом (Новгород, Рязань). Ассимиляция независимых государственных образований требует больших усилий. Собирание земель становится важнейшей проблемой региональной политики:

- с одной стороны, Москва должна найти адекватную форму, позволяющую создать единое государство, а не новую конфедерацию;
- с другой стороны, для снижения конфликтности Москва должна сохранить статус-кво в элитах новых территорий, а значит, согласиться с признанием существующих там традиционных удельных прав.

Процесс ассимиляции княжений проходит на двух уровнях. Уделы внутри Московского княжества при Иване и Василии были превращены в слабые и неустойчивые территориальные единицы с ограниченной автономией. Но одновременно Москва начала решение вопроса с новыми территориями, где приходилось считаться с местной удельной системой.

В случае с более слабыми "внешними" княжествами данный вопрос решается относительно легко. Их князья соглашаются стать вассалами великого князя. Приращение территории Московского государства идет в пользу непосредственно великого князя, а хозяева этих территорий превращаются в служебных, или служилых,

князей (еще одно наименование подчиненного князя), сохраняя некоторую автономию и приобретая статус региональной элиты в едином государстве. По этому сценарию прошла, например, ассимиляция Ярославля, одной из частей прежней Владимирской конфедерации, княжеской столицы с момента раздела, проведенного Всеволодом Большое Гнездо. В 1463 г. ярославский князь Александр и его сын Даниил перешли в разряд московских служебных князей и в 1468 г. передали все свои оставшиеся земли под контроль единого государства. Именно с Ярославлем связан наиболее выгодный для Москвы сценарий, когда удельный князь становится служилым князем (как говорил В. Ключевский, "служилый князь на уделе") и официально является наместником (!) великого князя в своем городе.

Более сложной была проблема инкорпорации крупных великих княжеств со своей историей, традициями и разветвленной элитой с ее большими и малыми уделами. Эти государства исторически были сопоставимыми по размерам и статусу с самой Москвой. Поэтому первыми крупными "региональными вызовами" для московской региональной политики были тверской и новгородский. Здесь нужно было обеспечить контроль за территориями с развитой, исторически сложившейся государственностью и идентичностью.

В случае с Тверью — старым конкурентом за первенство во Владимирской конфедерации — Москва поначалу применяла тактику постепенной ассимиляции, развивая отношения с лояльными представителями местной элиты. Однако решать "тверскую проблему" все равно пришлось силовыми методами, и княжество было покорено в 1485 г. Покорение Твери не означало полного уничтожения ее автономии: в этом вопросе московские государи действовали достаточно аккуратно. Поэтому великокняжеский стол в Твери был сохранен: просто Иван назначил нового великого князя — своего сына Ивана Молодого. Де-юре это означало сохранение одного великого княжества в составе другого — Московского на правах личной унии. Но де-факто Тверское великое княжество превратилось в подчиненное территориальное образование. Местной элите выдали жалованные грамоты на ее вотчины, введена особая должность тверского дворецкого для управления хозяйством на этой территории и т.п. Тверь была инкорпорирована в состав Московского государства целиком, со всей своей внутренней структурой, местной элитой и ее вотчинами. Статус территории оказался понижен с независимого великого княжества до автономной части Московского государства, но радикальной перекройки самой территории не было.

Второй сложнейший вопрос региональной политики того времени связан с ассимиляцией новгородских и псковских земель. В отличие от Твери Новгород и отделившийся от него в свое время Псков представляли осколок прежней Киевской Руси, равнозначный всему прежнему Владимиро-Суздальскому княжеству. В этом случае центр опять-таки использовал две технологии — создание собствен-

ного лобби на местах и силовые действия, демонстрирующие военное превосходство Москвы. Проблема инкорпорации Новгородской и Псковской республик состояла в том, что на этих территориях в виде вечевой демократии существовало развитое самоуправление (которое принято считать эталонным для средневековой Руси), оказывавшее серьезное сопротивление Москве. В местной элите доминировала торговая, а не землевладельческая (как в Твери) прослойка, которая обоснованно опасалась утратить свои позиции и лишиться капиталов. Поэтому в случае с Новгородом и Псковом после их покорения в 1478 и 1510 гг. соответственно Москва использовала более жесткие технологии — назначала своих наместников, на протяжении примерно 20 лет проводила ротацию элиты (когда новгородцев переселяли в другие регионы, а взамен привозили москвичей)[7].

Присоединение еще одного осколка Киевской Руси — Рязанского княжества оказалось более легкой задачей, поскольку княжество неуклонно ослабевало, имея очень ограниченные экономические ресурсы и испытывая постоянное давление со стороны Степи. Оно со всей его элитой само "дозрело", чтобы упасть в руки Москвы[8].

Отдельная примечательная ситуация связана с верховскими, северскими и прочими княжествами, составлявшими границу Московии и Литвы. Характерной тенденцией был переход этих князей на московскую службу в соответствии со старинным правом отъезда со своей вотчиной. Признавая верховенство Москвы, они становились служилыми московскими князьями, сохраняя свою территориальную автономию и свою армию [Вернадский, 1997б]. Однако Иван Великий и в их отношении вскорости начинал проводить жесткую политику урезания и ликвидации автономии (пользуясь к тому же безвыходностью положения верховских князей, которые не могли вернуться в Литву). Последовательность событий на верхней Оке ярко характеризует политику государства в отношении удельных князей. Сначала они переходят на службу к Москве, сохраняя свою территорию, людей, войско и

[7] Интересно, что Тверь была присоединена позже Новгорода, хотя расположена ближе к Москве. После покорения Новгорода Тверь, зажатая в тиски, оказалась в безвыходном положении.

[8] Интересен завершающий этап ассимиляции Рязани, когда Москва гарантировала там полностью лояльную себе власть. Иван Великий женил юного рязанского князя Василия на своей сестре Анне и отпустил в Рязань, где тот княжил 19 лет (в 1464—1483 гг.) под контролем Москвы. Потом рязанским князем был его сын Иван (1483—1500 гг.), который сразу же по договору признал себя "молодшим" по отношению к Ивану Великому и отказался от самостоятельной политики в отношениях с Ордой. В 1503 г. удел бездетного князя Федора по завещанию перешел к Москве. Оставшейся частью управляла великая княгиня Аграфена Васильевна. Рязань сохраняла свою автономию в обмен на полную лояльность, а после исчерпания списка дееспособных собственных руководителей перешла к Москве. Хотя на завершающем этапе Москве и пришлось применить силу: князь Иван в 1520 г. был обвинен в сговоре с крымским ханом и арестован, а потом бежал в Литву. Окончательное присоединение Рязани было проведено на фоне делегитимации местной элиты и сопровождалось переселением части рязанцев на другие территории.

имущество (1480-е и начало 1490-х гг.)[9]. Потом Иван Великий жалует этих князей их же вотчинами, утверждая субординацию в отношениях между великим князем и подчиненными князьями (ситуация 1494 г.). На следующем этапе начинается ассимиляция и просто ликвидация уделов по уже известным схемам или силовым путем. Например, в 1500 г. к Московскому государству присоединяются князья Василий Шемякин Новгород-Северский и Василий Стародубский. Первый был арестован в 1523 г. и умер около 1529 г., после чего удел перешел к Москве. Второй умер около 1518 г., и его удел стал частью великокняжеского домена. В 1517—1523 гг. удельных князей просто выгнали с Северской земли, которая была подчинена непосредственно великому князю. Заметим, что верховские и северские князья стали родоначальниками мощных династий русской элиты, изменив свой статус с удельных князей на московских бояр.

Таким образом, во время правления Ивана Великого сложилась модель региональной политики, которую мы условно называем ***удельно-уездной***. Эта модель была асимметричной и переходной. Асимметрия состояла в том, что территория страны в первом приближении делилась на две части. Одна часть находилась под прямым управлением верховной власти, которая создавала здесь свои управленческие структуры. Другая представляла собой остатки уделов, включенных в состав единого государства, но имеющих высокую степень самоуправления. Уделы, по сути, находились в федеративных отношениях с центром. Тенденция развивалась в пользу централизации, т.е. ассимиляции уделов и их превращения в уезды. Соответственно, "княжеская" региональная элита, добровольно или силой включенная в состав Московского государства, постепенно теряла свои суверенные позиции на местах.

*Ключевой институт централизованного управления в этой системе — **наместники**, назначаемые центром в уезды (главные административные единицы) и осуществляющие администрирование и судебную власть на местах* (в частности наместник имел особые полномочия по делам, связанным с убийствами). На уровень ниже — в волостях эти функции исполняли ***волостели***. Был сформирован административный аппарат, который включал тиунов, доводчиков, праветчиков, недельщиков.

Хотя институт наместников и волостелей представлял собой своеобразную властную вертикаль той эпохи, его содержанием занималось местное население, и субординация уровней власти была довольно слабой. Была создана система "***кормления***", в соответствии с которой наместники получали содержание от населения, а также имели долю гонораров от судопроизводства и часть налогов. Поначалу кормление производилось без регламента, что, конечно, усиливало злоупотребления со

[9] Князья Вяземские, Белевские, Перемышльские, Новосильские, Одоевские, Воротынские, Мезецкие, составляющие группу верховских князей.

стороны наместников. Поэтому постепенно государство вводит регламентацию кормления. Для отдельных территорий, в частности только что присоединенных, центральная власть издает специальные грамоты. Типичный пример — Белозерская грамота 1488 г., изданная в связи с переходом этого бывшего княжеского удела к Москве. В ней оговорены выплаты, определены правила сбора корма (им занимаются представители сельских общин — сотники) и полномочия местного населения в суде (его представляют выборные сотники и "добрые люди").

Управление территориями в XV в. было крайне сложным и запутанным. Дело в том, что в государстве не было административно-территориального деления в теперешнем смысле этого слова. Как пишет историк В. Ключевский, "наши привычные понятия о центральном и местном управлении мало приложимы к административному устройству уезда" [Ключевский, 1994, с. 101]. На том этапе в стране сложилось несколько форм управления территориями, соседние населенные пункты могли относиться к разным формам, т.е. деления страны на привычные современному человеку провинции просто не было.

Вместо этого сложились, как минимум, три основные формы управления территорией.

1. *Ведомственная (дворцовая),* когда район, населенный пункт относились к тому или иному дворцовому ведомству, находясь в прямом управлении центра. В духовных грамотах Василия Темного и Ивана Великого упоминаются "*пути*". Это и есть особая, экстерриториальная административная система, своеобразный "архипелаг" из поселений (обычно сел и слобод), имеющих ведомственную принадлежность и отраслевую экономическую специализацию (дворцовые пчеловоды, рыбаки и пр.). Свое особое управление имели и дворцовые села, находившиеся в непосредственной юрисдикции великокняжеской администрации. Эту ситуацию описывает В. Ключевский: "позднейшее управление стремилось сосредоточить в известном ведомстве все население; древнее напротив сосредоточивало в нем все дела, но не всего населения, а лишь какой-либо его части" [Ключевский, 1994, с. 106]. Другими словами, подход к управлению территорией был не территориальным, а отраслевым, в зависимости от производственной специализации территории.

2. *Административная* ("*государственная*"), когда в районе действовал институт наместников и волостелей. Она, как и предыдущая, относится к прямому управлению из центра. Причем В. Ключевский не считает, что институт наместников означал централизацию управления, но тем более он не являлся местным самоуправлением. По его словам, в этом случае можно говорить о локализации управления. Институт наместников стал первым институтом управления уездами — новыми административными единицами государства. Наместники действовали под определенным контролем центра: они были обязаны докладывать в центр, кроме того, центр забирал себе наиболее важные судебные дела. В то же время они были связаны с местным сообществом, поскольку находились на содержании местного насе-

ления (что могло означать и конфликты, и формирование общности интересов наместника и местного сообщества).

3. *Удельная*, когда власть осуществляла администрация частных привилегированных вотчинников. На этой территории землевладелец получал правительственную власть.

К этим трем формам на самом деле добавлялась и четвертая — *церковная*. Православная церковь являлась, как известно, крупным землевладельцем (что стало поводом для идеологических споров между нестяжателями и осифлянами — как раз во времена Ивана Великого). На своих обширных землях церковь осуществляла собственную юрисдикцию.

Модель региональной политики XV в. представляла собой сочетание централизованного государственного (причем двух типов — дворцового и уездного), федеративного вотчинного и церковного управления территорией. Все вместе это создавало сложнейшую чересполосицу. Но контурное административно-территориальное деление страны в принципе существовало: четырехуровневая управленческая система, в которой страна делилась на уезды, уезды — на волости, волости — на станы, а станы — на села, деревни и починки. На каждом уровне были свои ключевые фигуры — наместники, затем волостели и далее — старосты. Что касается городов, то они обычно имели свою внутреннюю структуру с выделением в качестве особых управленческих единиц посада и пригородных слобод (собственно город традиционно воспринимался как укрепленный оборонительный центр). Кроме того, в некоторых случаях вновь присоединенные земли сохраняли свое традиционное деление. Например, территория Новгорода по-прежнему делилась на пятины, которые в свою очередь делились на половины.

Баланс отношений между центром и регионами создавался за счет развития форм местного самоуправления, реализуемого через относительно автономный местный суд. Так, сельские волости управлялись волостелями независимо от наместника. На уровне сел действовал институт старосты — аутентичная русская модель местного самоуправления. Было гарантировано выборное представительство местных жителей в судах. Кроме того, выразителем регионального интереса зачастую выступал вотчинник, бывший князь, который, пользуясь современным языком, являлся лоббистом своих территорий.

4.1.3

Земская модель XVI в.

Иван Грозный был первым крупным реформатором российской региональной политики. Годы его правления ознаменовались поиском принципиально нового баланса отношений между центром и регионами. В жесткой форме ставилась го-

сударственная задача — довести до конца разгром старой удельной системы и ликвидировать традиционную региональную элиту как класс (ее позиции были особенно сильны на территории тех ранее независимых княжеств, которые присоединялись к Москве при Иване Великом). При этом идет поиск *новой модели баланса сил между центром и регионами в контексте реформы местного самоуправления*: создается упорядоченная модель земского самоуправления с участием более или менее широких слоев региональной элиты. В регионах формируется новая элита: на место князей-вотчинников (княжат) приходят помещики, т.е. представители элиты, получающие земельную собственность в награду за государственную службу.

Главной целью Ивана Грозного было нанести решающий удар по княжатам с их вотчинами, т.е. осуществить *ротацию региональной элиты*. Одной из ведущих технологий, которой могло пользоваться укрепившееся государство, был большой земельный передел, сопровождавшийся перемещением элиты с насиженных мест. Перемещение региональной элиты неизбежно влекло за собой потерю легитимности на местном уровне, отрыв от региональных корней и исчезновение поддержки на местах. Одна из крайних ситуаций — использование "вывода", когда элита покоренной территории насильственно переселялась в регионы старого освоения или на новые места типа Поволжья.

При Иване Грозном происходит *окончательная ликвидация удельных анклавов — рудиментов вотчинной системы*.

• Наибольшую потенциальную опасность для царя представлял Старицкий удел[10]. Однако этот рецидив тупиковой (с точки зрения перспектив укрепления государственности и консолидации территории) федеративной вотчинной модели был жестко подавлен царем. Иван Грозный использовал привычную технологию, известную с XV в.: Владимира заставили поменяться владениями с самим царем, т.е. он потерял свою Старицу, лишился региональных корней и авторитета на своей земле и фактически выбыл из борьбы, став просто титулованным землевладельцем.

• Последним островком федеративной вотчинной системы в России являлся Углич, на котором собственно и закончилась история всей системы русских удель-

[10] Причина тому в спорной ситуации, возникшей в связи со старым, не изжитым до конца противоречием между двумя моделями наследования власти — родовой (от брата к брату) и вотчинной (от отца к сыну). По давно забытой старине Василий III должен был передать власть своему брату Андрею Старицкому. Однако власть в соответствии с моделью наследования, укоренившейся после кризиса, случившегося при Василии Темном, получил его сын Иван. Но проблема выбора между моделями престолонаследия до конца еще не была решена, хотя Андрей Старицкий умер через три года после прихода Ивана Грозного к власти. Старица превратилась в проблемный регион, поскольку здесь правил двоюродный брат царя Ивана и такой же, как он, внук Ивана Великого Владимир Андреевич. Наличие у Владимира Старицкого определенных возможностей подтвердить свою легитимность в качестве претендента на престол сделало его избранником боярской ("федералистской") оппозиции Ивану и его окружению.

ных анклавов (не считая специфичный Касимов, см. ниже). До своей смерти в 1563 г. городом управлял брат царя Юрий Васильевич. Далее Иван Грозный отдал Углич своему сыну Дмитрию, который по сути и являлся последним удельным князем в России до своей трагической гибели в 1591 г., ставшей сюжетом многих литературных произведений.

Более общей задачей Ивана Грозного была ликвидация не просто остатков удельных анклавов, но и всей региональной элиты старого времени — продукта удельной системы. *Ведущая тенденция времен Ивана Грозного связана с окончательной заменой принципа наследования земли "в отчину" на принцип ее огосударствления и дальнейшего распределения монархом.* Права княжат резко ограничиваются в соответствии с нормами, введенными при Иване Великом и двух Василиях. Бояре в ранее полунезависимых уделах не имели права продавать свои земли, а если кто-то умирал без завещания и близкой родни, то выморочная земля подлежала конфискации. Княжата теряли свои земли, перемещались в Москву, превращаясь из традиционной региональной элиты в российскую аристократию, столичное боярство с некоторыми (выраженными в разной степени) региональными корнями. Можно вспомнить знаменитого противника Ивана Грозного — князя Андрея Курбского, типичного представителя ярославских княжат.

Столь радикальные шаги вызывают острейший конфликт между двумя управленческими системами и их выразителями — царем со своим окружением, с одной стороны, и боярством и княжатами, с другой. Развитие конфликта приводит к проведению административно-территориальной реформы по Грозному — *разделу страны на два домена, опричнину и земщину.* Опричнина становится площадкой для апробации новой системы землевладения и, соответственно, инкубатором новой региональной элиты. Земщина представляет собой осколок старой системы, сохраненный во имя постепенности изменений, но подвергавшийся репрессиям.

Введение опричнины стало одной из главных инноваций Ивана Грозного. Территория, выделенная под опричнину, постоянно росла, и в ее росте были свои политико-географические закономерности. Наиболее типичным макрорегионом с широким распространением опричнины стал Север, где удельно-вотчинные традиции были слабы или просто отсутствовали, и государство могло экспериментировать, не встречая сопротивления княжат[11]. Другой опричной территорией оказались пограничные регионы к западу и юго-западу от Москвы — отошедшие от Литвы земли бывших Верховских княжеств и Смоленского княжества. Главный смысл территориального расширения опричнины состоял в том, что в ее состав постепенно брали вотчинные княжеские земли, т.е. старые, подлежащие ассимиляции уделы. Из опричных земель княжат активно переселяли в земщину.

[11] Не случайно именно здесь формируется наиболее яркий клан новой региональной элиты — Строгановы.

В составе земщины оказалась часть центральных, старорусских земель, где вводить новые порядки было рискованно. Например, устроители нового порядка не тронули Владимир, Тверь, Калугу и Псков. Однако в составе земщины имелось Среднее Поволжье: этот район нового освоения был использован как запасная территория, которая делилась царем между элитой, насильственно выведенной из опричных районов. Также традиционная система сохранялась на Юге России, который постепенно осваивался Москвой. В самом общем виде граница между опричниной и земщиной отделила инновационный Север и Запад страны от Юга и Востока.

Административно-территориальная реформа, связанная с введением опричнины, стала одним из самых ярких и спорных моментов в правлении Ивана Грозного. Она резко повысила конфликтность, привела к многочисленным перегибам и агрессивному поведению новой — опричной элиты, также как и к физической ликвидации части старой боярщины. Территория земщины как остаток старой системы стала объектом репрессий. Достаточно вспомнить организованный опричниками поход на ведущие центры традиционного регионального самосознания — Тверь, Новгород и Псков в 1569—1570 гг. Царь со своей стороны предпочитал опричную территорию, сбежав из Москвы в Александров, а потом подумывая о переносе столицы в северную Вологду.

Однако чрезмерная революционизация процесса трансформации региональной элиты имела слишком очевидные негативные последствия. Царь и опричники не сумели сделать реформу плавной, предпочитая расправляться с боярством силовыми методами. В результате, как это бывает со всеми революциями, вслед за русской "региональной революцией" середины XVI в. наступил "термидор". За упразднением опричнины в 1572 г. (что, однако, не означало восстановления старого порядка и тем более реституции земель) последовала история 1575 г., когда Иван Грозный неожиданно воспроизвел ситуацию XIV в. Тогда царь объявил великим князем всея Руси татарина Симеона, правнука ордынского хана Ахмата. Себя самого Иван Грозный стал скромно называть удельным князем московским. Потом, в 1577 г. специально для Симеона было формально восстановлено великое княжество Тверское, т.е. Иван пошел на унижение Москвы как новой столицы русских земель, отдав предпочтение ее старой и давно побежденной сопернице Твери.

В этой странной истории, полностью противоречащей всем прежним начинаниям, — централизации государства, победе Москвы над Тверью, освобождению от монгольской власти и ликвидации удельной системы, конечно, проявился противоречивый характер Ивана Грозного. С первого взгляда все эти шаги можно толковать как вынужденную уступку сторонникам старой системы и стремление сбалансировать слишком резкие шаги предыдущего этапа. Однако царь слишком откровенно довел ситуацию до абсурда, как бы перечеркнув все, что делалось на протяжении не одного столетия. Существенных долгосрочных последствий эта сенсационная инициатива не имела.

Одновременно происходит другой, не менее важный процесс. Москва идет на ликвидацию не только укорененной региональной элиты в лице княжат-вотчинников, но и скомпрометированной системы наместников с их кормлениями, т.е. устраняет всю удельно-уездную модель, сложившуюся при Иване Великом. Реформа сопровождается развитием ***земского самоуправления***. В этом заключается смысл переустройства системы отношений "центр — регионы" при Иване Грозном. Царская власть уничтожает прежние региональные элиты, как автономные (княжата), так и подконтрольные (наместники), создает новые (через опричнину и развитие системы поместий) и идет на уступку населению, сделав ставку на дальнейшую децентрализацию судебной власти (поскольку реализация прав местного самоуправления в ту эпоху осуществлялась через автономию судопроизводства). Таким образом власти пытаются удовлетворить региональные интересы, выразителями которых ранее являлись княжеские семьи. Ликвидируя вотчины, власть апеллирует непосредственно к населению регионов, предоставляя ему определенные демократические права.

Реформа региональной политики и местного самоуправления в XVI в. связывается с именем Адашева. Его замысел, отраженный в четвертой главе Стоглава, состоял в том, чтобы заменить прежнюю удельно-уездную систему достаточно регулярным местным самоуправлением в сочетании с более четким (в сравнении с наместниками-кормленщиками Ивана Великого) централизованным контролем. Реализация замысла начинается в 1549 г. и с принятием Судебника 1550 г. (в 1551 г. Стоглавый собор утвердил уставную земскую грамоту) при заметном сопротивлении боярства. В конце 1552 г. Иван Грозный вынуждает бояр принять решение об отмене кормлений и сам отменяет ее своим указом, который был одобрен Боярской думой.

Созданная ранее система наместников как представителей центра в 1550-х гг. заменяется обновленным и усиленным судебным самоуправлением на местах. Судебник 1550 г. подтверждает старое правило, при котором судопроизводство ведется в присутствии старост и судных мужей, или лучших мужей, из местного населения. Как сказано в документе, "без старосты и без целовальников суда не судити".

Политико-географическая специфика России с ее характерной асимметрией проявляется в этой реформе в полной мере. Государство четко следует своей политике создания экспериментальных зон. Новая система, как и опричнина, вводится постепенно, для отдельных регионов с помощью специальных уставных грамот. Эти грамоты отменяют управление наместников и волостелей и передают местное управление и суд в руки выборных судей, старост или голов. В таком случае территория вместо наместничьих кормов и пошлин начинает платить оброк непосредственно в царскую казну, что было выгодно центру.

Новая система предполагает введение ***губы*** — суда под контролем выборных местных властей. В соответствии с новым регламентом в районах создается прав-

ление губы во главе с губным старостой. Последний выбирался или местным населением из числа дворян и детей боярских, или местным дворянством (на сей счет у историков есть разночтения). В ведении губной системы находились уголовная полиция (дела о "лихих людях"), суд и тюрьмы.

Губное право распространялось прежде всего на государевы "черные" земли, и губа представляла собой район уголовной юрисдикции, иными словами — судебный округ. Считается, что введение институтов губы способствовало консолидации провинциальных дворянских объединений, т.е. стимулировало формирование новой региональной элиты.

В других районах страны, и в этом еще одно подтверждение российской асимметрии, развивается система ***земского правления***. Прежде всего, она характерна для Севера с его свободным крестьянством. Там земское правление исполняло функции губы. Жесткого разделения территории страны не было, и в некоторых губных районах также учреждались земские институты.

Земское правление — это самый ярко выраженный институт местного самоуправления в России XVI в., развитие которого способствовало децентрализации и установлению нового баланса сил между центром и регионами. Основу земства составили северные и частично центральные районы страны, но в то же время в России продолжали сохраняться различия в уровне централизованного контроля за теми или иными территориями. Зоны геополитического риска находились под более жестким управлением, и земских учреждений не было, например, в пограничных районах на западе и юге страны.

Земские грамоты даровались посадским людям и крестьянам (уездным людям) района. Территории с земским правлением различались по размерам от волости до уезда. Народ избирал председателя правления, голову или старосту, а также его помощников, лучших людей (от 2 до 12), земского дьяка (вместе они составляли земскую избу). В компетенции земского правления находились местные дела и порядок, сбор налогов, освоение незаселенных частей района, гражданские тяжбы (в еще более свободном Поморье, т.е. на северной окраине страны земское правление также вело уголовные дела и суд).

Реформа вызвала большую поддержку населения, которое устало от негативных эффектов, связанных с судом кормленщиков, — хронических злоупотреблений, частой смены наместников и т.п. Она принципиально по-новому обеспечивала обратную связь центра с территориями, т.е. создавала стабильность на новых основаниях, удовлетворяла региональные политические амбиции в условиях уничтожения прежних привычных "заступников" в лице княжат. Центр со своей стороны был удовлетворен тем, что новый налог, собираемый на местах, — "посошной окуп" поступал непосредственно в царскую казну.

В то же время центр должен был создавать новые институты контроля за регионами, тем более в условиях ликвидации института наместников. Земская реформа

является частью целостного проекта перестройки системы "центр — регионы". Регионы пользуются политическими уступками центра, но и становятся объектом принципиально новой системы централизованного контроля.

Во-первых, со стороны центра управлением территориями все больше и все чаще занимаются ***воеводы***. Это значит, что в стране появляются признаки ***военно-административного управления***. Причем воевода зачастую контролировал земские учреждения как представитель центра. В середине XVI в. появляются и городовые воеводы, осуществляющие как военное, так и гражданское управление городом вместе с его уездом.

Во-вторых, создается *система адресного управления территориями из центра*. Огромный рост территории и усложнение ее структуры требуют комплексного управленческого подхода к российским пространствам. Ключевыми институтами в этой системе являются специализированные ведомства в центре, которые занимаются конкретными регионами. Первоначально этот институт носил название ***четей*** (или четвертей), которые представляли собой московские учреждения с финансовыми и административно-судебными функциями в отношении территорий. Чети складываются в 1550—1560-х гг. В дальнейшем эти ведомства встраиваются в единую систему ***приказов***.

Специализированные территориальные ведомства создаются прежде всего для вновь присоединенных территорий, поскольку зоны нового освоения нуждаются в комплексном управлении из единого центра. Одним из наиболее мощных стал Казанский приказ, ведавший делами бывших территорий Казанского ханства.

Однако и ядро Российского государства также является объектом управления со стороны специализированных приказов, которые называли областными приказами, чтобы отличать их от отраслевых — "особенных" приказов. Как правило, речь идет о старинных четях, связанных с крупными уделами, инкорпорированными в состав единого государства. После присоединения новой территории на месте региональной администрации создавался центральный приказ или "дворец" со своим дворецким. С помощью этого института государство осуществляло контроль за вновь приобретенным имуществом и территорией.

Таким образом, при Иване Грозном в России появляется консолидированное государство с вполне определенной моделью региональной политики: происходит формирование *модели централизованного государства с развитым местным самоуправлением*.

Однако "постопричная" Россия не является стабильным централизованным государством. В отношениях между центром и регионами накапливаются противоречия, вызванные тем, что ни система управления "сверху" (воеводы, приказы, чети), ни система местного самоуправления (губа, земское правление) не отлажены до нужной степени. При этом старая региональная элита с ее амбициями местных суверенов до конца не уничтожена, а новое пограничье плохо интегрировано. По-

этому снять проблему регионального недовольства, усиленного перегибами "грозного царя", не удается, несмотря на серьезнейшую реформу.

На этом этапе расширения Российского государства все более серьезной становится проблема политического контроля за территориями нового освоения, обширными пограничными зонами, фронтирами, где центральная власть была неустойчивой. Русский фронтир зарождается еще в те времена, когда московские князья организовывали береговую службу на Оке. К XVI в. формируются обширные фронтирные зоны с весьма сложной политической спецификой. Население пограничья формировалось достаточно случайно, наряду с плановой колонизацией происходило накопление беглых элементов. Можно говорить о ближнем пограничье, где уровень централизованного контроля был высок, и дальнем пограничье, которое имело существенную автономию. Типичный пример последнего — казачий Дон с его развитым самоуправлением (войсковой круг и атаманы). Москва вынуждена была признавать автономию Дона. Для обозначения пограничья используется собирательное понятие "украйны" — русский исторический синоним фронтира (жители пограничья называются украинниками). Формирование "украйн" вокруг южно-российских пограничных линий, обозначенных засечными чертами и русскими острогами, активно идет при Василии III и продолжается при его преемниках. Однако контроль центра за этими территориями оказывается очень слабым, в опричнину их тоже не включали. Авраамий Палицын называл жителей Южной украйны не иначе как "собранием злодеев". Воеводы, которых назначает Москва, оказываются склонны к самоуправству и легко превращаются в местных "царьков", действующих на свое усмотрение (известный пример — боярин Бельский в южно-русском городе Царев-Борисов при Борисе Годунове, перешедший потом на сторону Лжедимитрия).

Критерием возникшего дисбаланса в территориально-политической системе стала Смута, которая в значительной мере превратилась в восстание отдельных регионов (прежде всего — слабо интегрированных в системе южных территорий) против потерявшего легитимность центра [Платонов, 1999]. Смута стала мощным стимулом для переустройства региональной политики, которое следует связать с династией Романовых.

4.1.4

Асимметрия в региональной политике в контексте управления инокультурной периферией

Еще в XVI в. начинается интенсивный рост территории Российского государства. Качественным образом меняются как размеры территории, так и состав населения, который становится все более разнообразным. *Россия во все возрастающей степени*

становится полиэтническим и поликонфессиональным государством. Все это требует от государства внедрения принципов региональной политики, позволяющих учесть интересы вновь приобретенных территорий и обеспечить достаточно жесткий контроль. Данная задача становится актуальной при Иване Грозном — с присоединением Казанского, а затем Астраханского ханства, частей распавшейся Золотой Орды. Казань была покорена в 1552 г., Астрахань — в 1556 г.

Надо помнить, что первая потребность в ассимиляции иноэтнических периферий возникла значительно раньше, в связи с присоединением новгородских территорий во второй половине XV в. В рамках этого процесса в составе Московского государства оказались финно-угорские народы — карелы, коми, коми-пермяки, ханты, манси, саамы, отчасти — удмурты. Кроме того, присоединение Рязани в начале XVI в. означало вхождение в состав Московского государства части мордовских этнических земель.

Однако в отношении иноэтнических новгородских и рязанских земель довольно эффективно работала технология христианизации: присоединяемые народы или уже были православными, или оставались язычниками, и тогда центр использовал распространение православия для укрепления территориального единства (яркий пример из русской истории — христианизация коми и коми-пермяков).

По мере расширения территории Москва апробировала на своей этнической периферии модель обмена политической лояльности местных элит, признания ею российского подданства на сохранение привилегий в области локального самоуправления, религии и экономики. В отдельных особых случаях автономию получал целый большой регион. Эта модель очень неустойчива, она зависит от уровня политических амбиций местных сообществ и их лидеров, экономического положения территории и уровня развития местной идентичности. Как показал опыт, разделить полномочия между центром и региональным иноэтническим сообществом, договориться раз и навсегда оказалось невозможным, прежде всего — в случае наиболее крупных и развитых регионов. Попытки политической и культурной унификации этнических периферий стали другой традиционной моделью региональной политики, к которой центр обычно и обращался при возникновении конфликта.

Российское государство использует два взаимодополняющих сценария управления инородной периферией.

- "*Мягкий сценарий*": *вассальная зависимость и ассимиляция местных элит.* Используется технология обеспечения лояльности местной этнической элиты, которая получает возможность сохранить часть своих ресурсов (в том числе земель) и обрести военную защиту в обмен на признание новой верховной власти (сценарий, ранее апробированный на русских княжествах). Как правило, на местах сохраняется власть местных князей, и их владения ассимилируются постепенно[12].

---

[12] Например, хантыйские и мансийские княжества, присоединенные к Москве в конце XV в., сохранялись до конца XVI в., а некоторые — до XVII в. Также интересна по-

• *"Жесткий сценарий": покорение территории и военно-административное управление.* Формируются новые институты централизованного управления, призванные обеспечить территориальную целостность и обеспечить проведение на новых территориях общегосударственной политики. Жесткие технологии чаще используются в отношении более крупных и устойчивых государственных образований, где требуется провести ускоренную ассимиляцию[13].

Возникают две противоположные модели административно-территориального деления на нестабильных инокультурных периферриях:

- *создание автономного региона;*
- *создание особенно жесткого централизованного управления.*

Политика России в отношении населения инородных периферий выглядит, таким образом, очень противоречивой. С одной стороны, характерно либеральное отношение государства к периферии, ее элите и культурным традициям. Русские политики утверждали, как например, посланник И. Новосильцев, что "наш государь не враг ислама". Поэтому различные народы присягали на верность России, признавали себя вассалами, получали царские грамоты о защите, а их элита переходила на царскую службу, становилась частью российской элиты. С другой стороны, обеспечение интересов русской элиты и православия, как правило, все равно выходило на первый план. Переход с уровня местного князька на уровень политика государственного уровня фактически требовал принятия православия, что делалось из карьерных побуждений на протяжении многих веков.

Новый серьезнейший вызов этнополитического характера в российской региональной политике был связан с постепенным поглощением территорий развалившейся Золотой Орды. На этом этапе впервые Москва стала решать проблему инкорпорации территорий с совершенно иным конфессиональным субстратом — мусульманским. Поэтому ордынский "региональный вызов" одновременно стал и первым мусульманским вызовом для российского центра, заставляя его работать над пересмотром региональной политики.

Тенденция к ассимиляции татарской элиты прослеживается практически с самого начала отношений между русскими и татарами. Как результат в русской элите постоянно растет татарская прослойка. В рамках прежней территориально-политической системы Золотой Орды радикально меняется система координат.

пытка создания вассального Ливонского королевства в 1570—1578 гг. на прибалтийских землях. Однако инкорпорировать западно-христианскую Прибалтику, даже предложив ей полную политическую и культурную автономию, на том этапе Москва еще не смогла.

[13] За взятием Казани последовало основание там православного храма, в то время как митрополит Макарий и влиятельный поп Сильвестр разрабатывали планы установления в Казани христианства. Была основана Казанская епархия, которую возглавил яркий деятель Русской православной церкви Гурий. Казанские ханы — пленники Утемыш и Ядигар были крещены (последний и стал через некоторое время царем Симеоном). В Казань был назначен царский наместник — князь Александр Горбатый, затем Петр Шуйский.

Ранее русские земли, как уже говорилось, представляли собой автономную периферию Золотой Орды. Теперь Москва становится наиболее мощным центром этого пространства, что влечет за собой попытки подчинения прежних ордынских земель[14].

Принципиально важный сюжет связан с созданием на московских землях Касимовского царства, своеобразного национально-территориального удела, организованного специально, чтобы стимулировать формирование лояльной татарской элиты. Как известно, сын казанского хана Улуг-Мухаммеда Касим получил Городец-на-Оке (позднее — Касимов) в удел еще в 1452—1453 гг.: такова была награда за поддержку Василия Темного. Таким образом, на территории России создается первый прообраз ***национально-территориальной автономии.*** Причем по политическим соображениям Касимовский удел сохранялся московским государями более двухсот лет — до XVII в.

Отношения с татарскими государствами, возникщими на развалинах Золотой Орды, обычно развивались по модели "мягкого сценария", который, однако, обычно заканчивался жесткими действиями.

- Казанское ханство, возникшее в 1438 г., некоторое время находилось в неплохих отношениях с Москвой. После похода на Казань в 1487 г. при поддержке Москвы новым ханом стал Мухаммед Эмин, в 1518 г. после его смерти его место занял касимовский царевич Шах-Али. Развитие конфликта с Казанью, закончившееся военной операцией 1552 г., началось после свержения Шах-Али в 1521 г.
- Аналогично и более слабое Астраханское ханство, сложившееся в 1459—1465 гг., в отдельные промежутки времени попадало под влияние Москвы. Так, в 1533 г. на фоне конфликта с Казанью с ним был подписан союзный договор. Целью похода на Казань 1554 г. была замена нелояльного хана Ямгурчея на лояльного Дервиша-Али. И покорение Астрахани в 1556 г. во многом объяснялось тем, что Дервиш-Али оказался ненадежным союзником.
- Находившееся к востоку от Казанского Сибирское ханство, появившееся в конце XV в., становится еще одним важным объектом московской экспансии. Это ханство признавало себя вассалом Москвы в 1555 г., но в 1572 г. при хане Кучуме вступило с ней в конфликт. Его покорение Ермаком происходит в 1581—1582 гг., окончательно сопротивление в этом регионе было подавлено к концу XVI в.[15].
- Под частичным контролем Москвы находилась Ногайская Орда, созданная в степях Нижней Волги и Северного Кавказа еще на рубеже XIV—XV вв. Возникшие

---

[14] Как раз в годы правления Ивана Великого символичное Стояние на Угре в 1480 г., как принято считать, положило конец русской зависимости. В то же время в борьбе за контроль над бывшими территориями Орды Москва сталкивается с новым центром силы — Османской империей.

[15] Сибирское ханство занимало маленькую территорию за Уралом, а отнюдь не всю Сибирь в ее сегодняшнем понимании.

в результате ее распада Ногаи Большие (степи между Нижней Волгой и Яиком — нынешней р. Урал) неоднократно признавали вассальную зависимость от Москвы во второй половине XVI в. и в 1600 г.

- За рамками московского контроля осталось Крымское ханство, оказавшееся наиболее сильным и ресурсно обеспеченным осколком Орды и обычно действующее в альянсе с мощной Османской империей.

Присоединение Казанского, Астраханского и Сибирского ханств резко усиливает полиэтнический состав Российского государства. В его состав входят не только татары, но и еще целый ряд тюркских (башкиры, чуваши) и финно-угорских (марийцы, мордва, удмурты) народов.

Кроме того, экспансия Москвы в южные, предкавказские и предкаспийские степи приводит к формированию неустойчивых этнических периферий, признающих себя вассалами Москвы, но реально сохраняющих автономию. Наряду с ногайцами, в таком положении длительное время существует Кабарда — предгорная зона на Кавказе (вассальные отношения были оформлены в 1557 г., который считается годом добровольного вхождения Кабарды в состав России). Однако инкорпорация Северного Кавказа реально завершилась только в середине XIX в.: на протяжении трех веков эта территория оставалась нестабильной геополитической зоной, и власть здесь была в руках местной знати.

4.2

Отношения "центр — регионы" при династии Романовых

4.2.1

Переходная военно-административная модель XVII в.

В XVII в., после утверждения на престоле династии Романовых Российское государство нуждалось в новой реформе отношений между центром и регионами.

Во-первых, Смута в значительной степени стимулировала недовольство территорий политикой центра, оживила старые и создала новые обиды, усилила импульсы внутрирусской региональной самостийности, подавлявшиеся на протяжении многих десятилетий создания централизованного Русского государства [Платонов, 1995].

Во-вторых, неуклонное расширение государства на Восток требовало качественно новых подходов в работе с территориями. Огромное пространство нового освоения нуждается в очень серьезном контроле, и центр не может пойти на предоставление постоянно растущей периферии самоуправления.

В-третьих, происходило постоянное усложнение этнокультурной структуры Российского государства. При этом технология культурной ассимиляции с помощью православной церкви во многих случаях была уже непригодной.

Логичным становится дальнейшее усиление централизованного начала в государстве, причем уже в ущерб местному самоуправлению. Сохраняя и усиливая контролирующие инстанции, центр начинает сознательно ограничивать самоуправление. Ведущую роль в управлении регионами приобретает военная власть, хотя бы потому, что ассимиляция новых, малознакомых территорий требует силового контроля. Институт воеводы интенсивно развивается и становится ключевым в региональной власти XVII в. (см., например: [Вернадский, 1997б]). Усиливается система адресного управления территориями из Москвы посредством приказов, отвечающих за конкретные участки российской территории.

Главной тенденцией при Михаиле Романове и Алексее Михайловиче становится милитаризация регионального управления, сращивание военной и административной власти — как реакция на перипетии Смуты и необходимое условие освоения иноэтнических периферий. Новый формат административно-территориального устройства предполагает, в частности, деление страны на ***разряды*** — военные округа, управляемые воеводами с наибольшим статусом. Напротив, система местного самоуправления, сложившаяся при Иване Грозном, заметно теряет во влиянии. Самостоятельность сохраняют губные учреждения с губными старостами. Земские учреждения в посадах и волостях сохраняются, но в течение XVII в. теряют свою самостоятельность, подчиняются приказному и воеводскому управлению [Там же].

Одним из главных стимулов к формированию военно-административной модели региональной политики стало освоение Сибири. Покорение Сибирского ханства позволяет русским начать свой знаменитый колонизационный поход "встречь солнцу". В течение XVII в. обширная территория между Уралом и Тихим океаном оказывается под контролем Москвы.

В российской региональной политике возникает новый вызов — сибирский:

- территория государства становится беспрецедентно огромной для всей мировой истории;
- продолжается усложнение его этнокультурной структуры.

Как результат, именно на Востоке система разрядов получает наибольшее развитие. Число городов с воеводским управлением также постоянно увеличивается. В центре вопросами развития Сибири занимается Сибирский приказ — наиболее мощный региональный приказ за все время существования данной системы.

Одновременно выстраиваются отношения с проживающими здесь народами с использованием уже привычных приемов. Наиболее крупные и развитые иноэтнические политии получают некоторую сугубо локальную автономию с сохранением власти в руках местных князей (пример Якутии)[16]. В некоторых случаях при-

[16] В XVII в. начинается еще один эксперимент — по созданию в составе России вассального Калмыцкого ханства. Тогда калмыки мигрировали в степные регионы, находив-

нимаются официальные решения о принятии тех или иных народов в подданство, в других это происходит по факту[17].

В целом в лесной сибирской и дальневосточной зоне не было столь развитых государственных образований, как в Поволжье и Зауралье, и потому процесс ассимиляции местных политий был сравнительно легким. Русскую экспансию облегчало и периферийное положение этих территорий в системе культурных миров: здесь практически не было мусульман, а буддизм еще не успел распространиться (да и впоследствии захватил лишь малую часть сибирских народов).

Еще одним "региональным вызовом" в XVII в. становится украинский вызов. Присоединив северные и западные окраины прежней Золотой Орды, а также открывшиеся за ними сибирские просторы, Москва продолжает решать еще одну важнейшую геополитическую задачу — по инкорпорации прежних территорий Киевской Руси, оказавшихся под властью Литвы и Польши[18].

Решение этой задачи началось еще при Иване Великом, который на рубеже XIV—XV вв. присоединил Верховские княжества (верховья Оки), Северскую землю и часть прежних смоленских земель. В 1514 г. Москва отобрала у Литвы Смоленск — прежний центр одного из ведущих княжеств, сложившихся на этапе распада Киевской Руси. В итоге при Иване Великом и Василии III под контролем Москвы оказались сразу два крупнейших субцентра прежней Киевской Руси — Чернигов и Смоленск. Однако эти земли были потеряны в годы Смуты, и первые Романовы усиленно решали задачу по их возвращению и дальнейшей инкорпорации прежних территорий Киевской Руси. В результате во второй половине XVII в. в составе России появилась еще одна нестабильная периферия — Украина (в виде Левобережной Украины и Киева). Украина стала частью Российского государства в результате решений собственной элиты (Переяславская рада 1654 г. о воссоединении Украины с Россией) и побед России в войне с Польшей, признавшей московскую юрисдикцию над этими территориями.

Но нестабильность отношений Украины с Москвой была обусловлена изменением этнополитической ситуации на этих землях, постепенным формированием украинского этноса и осознанием украинцами своих региональных и национальных

шиеся на границах России. Переход в русское подданство дербетских тайшей (часть калмыцкой верхушки) происходил еще при Василии Шуйском. В 1657 г. все калмыцкие тайши признали свое русское подданство. Оформление вассальной административно-территориальной единицы произошло в 1664 г., и Калмыцкое ханство существовало до 1771 г.

[17] Еще один интересный прецедент — использование Касимовского удела для укрепления отношений с элитами покоренных территорий. В 1614 г. Михаил Романов назначил касимовским царем Арслана, старшего внука прежнего сибирского хана Кучума, того самого, с которым воевал Ермак. Однако затем Касимов за ненадобностью был ликвидирован. В 1653 г. касимовский царь Сеид Бурган перешел в христианство, но продолжал возглавлять регион до своей смерти около 1679 г. Затем два года Касимовым управляла его мать Фатима, после ее смерти царство прекратило свое существование.

[18] Как известно из истории, прежняя Киевская Русь постепенно поделилась на московскую и литовско-польскую сферы влияния.

интересов (что не всегда учитывалось Москвой, исходившей из концепции этнического и конфессионального единства славян прежней Киевской Руси). На начальном этапе Москва сохраняет на Украине определенную автономию — власть гетманов и традиционное деление на десять полков. Поэтому Украина становится частью России с особым статусом автономного региона. Центр, таким образом, использует тактику предоставления некоторым присоединенным территориям политической автономии.

Совершенно особой частью Российского государства остается Дон — степной регион на Юге страны. Дон — еще одна неустойчивая и полуавтономная периферия, где на основе преимущественно пришлого славянского населения складывается совершенно особое казачье сообщество. В начале XVII в. Москва устанавливает политический контроль над Доном, который признает центральную власть. Но местная вольница сохраняет свои традиции, самосознание остается хорошо выраженным, остается традиционная власть в лице атаманов. Поэтому фактически Дон является на этом этапе автономным регионом.

В целом система военно-административного и ведомственного управления начинает захватывать Европейскую часть России. Главным поводом была необходимость охраны неустойчивых западных границ от поляков и шведов, с которыми велись постоянные войны, а также удержания новоприобретенной Украины. Но при этом данная система начинает восприниматься как эффективная для всего государства.

Так, в течение XVII в. непрерывно растет число разрядов в ядре Российского государства. Например, из состава Московского разряда отпочковываются новые разряды, в результате чего сам Московский разряд сокращается до границ Московского уезда. Первые западные разряды были пограничными — Украинский, Смоленский, Новгородский, Белгородский, Севский или Северский. Здесь воеводская система управления была наиболее адекватной вызовам времени. То же касается и Казанского разряда, занимавшегося проблемами инкорпорации прежнего Казанского ханства. Однако появляются внутренние разряды, наряду с Московским — Рязанский, Тамбовский, Владимирский, т.е. военные округа становятся важнейшей и общераспространенной формой административно-территориального деления России.

Ближе к концу XVII в. военно-административная модель, создававшаяся в опытном режиме, была систематизирована. Страна практически целиком поделилась на разряды с воеводами во главе. Систематизация была проведена с помощью табели о рангах, которая определила управленческие уровни. Первый уровень составили начальники военных округов — разрядов, второй — уездные управляющие.

Потребность в сохранении определенного баланса между центром и регионами остается, тем не менее, необходимым условием нормального развития государственности.

• Можно подметить интересную особенность, отличающую земские соборы XVII в. от аналогичных мероприятий XVI в., — резкое увеличение регионального представительства [Вернадский, 1997б].

• Центр привлекает на свою сторону новые региональные элиты. Интересный пример — официальное обращение Михаила Романова за финансовой помощью к ведущим региональным лидерам того времени — Строгановым.

• Центр лояльно относится к сохранению самоуправления в тех русских регионах, где оно было укоренено. Самоуправленческие начала сохраняются прежде всего на Русском Севере, где для этого были исторические предпосылки, осознаваемые государством. Здесь по-прежнему существует крестьянский мир, а также волостной сход с выборными органами власти. Однако компетенция местного самоуправления сужается: волостной суд, например, подчиняется надзору воеводы и занимается незначительными вопросами.

В то же время подавление регионального начала приводит к бунтам. Классические примеры русских региональных бунтов, беспощадных, но вполне осмысленных по своей географии, связаны как раз с XVII в., с именами Ивана Болотникова и Степана Разина. Центром нестабильности становятся территории относительно нового освоения на юге России и в Поволжье. Все бунты получают поддержку на фронтирном Дону и успешно распространяются в сторону Центра и вверх по Волге.

Рост государственной территории вызывает споры о пересмотре его административного деления и вновь реанимирует тему большей самостоятельности регионов. В этой связи очень интересен возникший при слабом царе Федоре Алексеевиче нереализованный проект аристократической федерации. Было предложено разделить царскую державу на несколько государств, управляемых боярами в ранге царских наместников (Сибирь, Казань, Новгород и др.). При этом наместники должны были навечно поселиться и, соответственно, принять во владение эти обширные пространства.

4.2.2

Петровская модель региональной политики (губернская модель с элементами самоуправления)

Сложившаяся к началу XVIII в. военно-административная модель региональной политики выглядела неэффективной. Формально она была жесткой: центр проводил свою политику на местах, опираясь на институт воеводы, тогда как самоуправление было свернуто. В то же время многочисленность воевод разного статуса, плохо выстроенные отношения между ними и отсутствие должного контроля за их деятельностью резко снижали эффект от такого управления. Система допускала тотальную асимметрию, поскольку власть воевод была неодинаковой в зависимо-

сти от города, в котором он сидел, и личности самого воеводы. Не было общих правил регионального управления и регламента. Центр руководил деятельностью воевод посредством наказов, которые при этом давали им большую самостоятельность. Типичным окончанием царского наказа воеводе было следующее: "Делать по ему наказу и смотря по тамошнему делу и по своему высмотру, как будет пригоже и как Бог вразумит" [Шмурло, 1999, с. 381].

Петр I выступил в роли реформатора региональной политики, создавшего принципиально новый баланс отношений между центром и регионами и принципиально новую управленческую систему. Главными вопросами, определенными при Петре и на всю перспективу XVIII—XIX вв., стали:

- *создание регулярного административно-территориального деления;*
- *создание в регионе подконтрольной центру администрации;*
- *отделение судебных структур от административных с попыткой сделать их частично самоуправляющимися (т.е. с выборами их представителей на местах);*
- *отделение регионального самоуправления от централизованного управления регионами по вертикали (сначала в форме городского самоуправления).*

Все эти вопросы были актуальны на всем протяжении правления Романовых с начала XVIII по начало XX вв., определяя баланс отношений "центр — регионы" и направления региональной политики имперской власти [Медушевский, 1990].

Одной из первых петровских реформ стало *учреждение губерний в 1708 г.*[19] Административно-территориальный формат оказался крупномасштабным: огромная территория была поделена лишь на восемь губерний. Учреждение губерний явилось важнейшим первым шагом при создании в России системы регулярного АТД.

Во-первых, возникший институт губернатора как назначаемого из центра управляющего губернией означал консолидацию региональной власти в одних руках (и, соответственно, большую персонификацию региональной власти, что определило еще одну важную российскую тенденцию). Эффективность управления по вертикали возросла многократно по сравнению с рыхлой и плохо регламентированной системой воеводских правлений [Институт губернатора..., 1997]. Одновременно стали терять смысл приказы. Поэтому введение губерний практически совпало с ликвидацией приказов. Дольше других сохранялся Сибирский приказ, поскольку государство придавало развитию Сибири и контролю за этим процессом особое значение.

Во-вторых, не следует считать институт губернатора простым инструментом имперской централизации. Российские власти понимали необходимость сбалансированной системы в отношениях центра с регионами. Поэтому, будучи по определению институтом централизованного управления, институт губернатора был

[19] Подробное исследование эволюции АТД в России см.: [Тархов, 2001].

наделен важнейшей для регионов функцией — ответственностью за региональное развитие.

В-третьих, была сохранена асимметрия, предполагающая использование более жесткой военно-административной модели для политически наиболее важных и потенциально нестабильных регионов. Если в большинстве губерний были назначены просто губернаторы, то в Петербурге и Азове это были генерал-губернаторы, выполнявшие функции военного управления.

В России появляется не просто институт губернатора, но институт региональной администрации, подотчетной центру и одновременно ответственной за региональное развитие. В компетенции этого института находится текущее управление с использованием царских наказов, суд, военное дело, финансовые вопросы (сбор податей) и др. Формируется и совершенствуется общепринятая структура региональной администрации.

В соответствии с моделью баланса центральных и региональных интересов региональные начальники представляются чиновниками, ответственными за положение дел в своем регионе и использующими свою личную инициативу для улучшения этого положения. Интересен наказ воеводам, вышедший в 1719 г. (воеводы на том этапе управляли провинциями — частями губерний). В этом наказе воеводам дается поручение заниматься распространением просвещения, развитием промышленности, торговли, науки, медицинских, благотворительных заведений.

Институт губернатора (равно как и воеводы в провинции) в петровской модели региональной политики предусматривал не просто централизованное управление, но и его дополнение функциями регионального развития в региональных интересах (которые соответствовали и общегосударственному интересу, поскольку речь шла об инновационном развитии страны в логике петровских реформ).

Для создания еще более сбалансированной ситуации и движения по пути децентрализации петровская модель предполагала *развитие самоуправления в виде выборных лиц и органов дворянской региональной элиты*, что в условиях того времени может с оговорками приравниваться к региональному самоуправлению. Начинается очень сложный многолетний процесс, когда государство то допускает такое самоуправление на местах, то частично его свертывает.

Главным институтом регионального самоуправления (в указанном понимании) становится участие региональной элиты в работе судебной власти и администрации, прежде всего — через своих выборных представителей. В петровской модели для этого создавались институты ландратов, ландрихтеров и земских комиссаров [Ерошкин, 1968].

Первая попытка введения элементов дворянского самоуправления на местах предпринята еще в 1702 г. одновременно с отменой губных старост. Их дела были переданы воеводам и выборным дворянским советам, без учета мнения которых воевода не мог принимать свои решения. Повторный указ по этому поводу вы-

шел в 1705 г. Однако эта попытка оказалась слишком слабой и не была реализована на местах в силу незаинтересованности воевод.

После введения губерний Петр I предпринимает новые попытки усиления регионального самоуправления, видя в этом залог более эффективного развития страны и укрепления взаимоотношений с дворянскими региональными элитами. Начинаются неуверенные и непоследовательные эксперименты государства в сфере самоуправления. Лучше всего оно развивается на самых нижних уровнях административно-территориальной системы (в уездах), а вот в губерниях продвигается тяжело. С одной стороны, имперский центр никогда не был уверен в целесообразности самоуправления на уровне АТЕ первого порядка. С другой стороны, консолидация региональных интересов, в отличие от локальных, выглядела слабой.

Во-первых, на уровне региональной администрации институт губернатора был сбалансирован институтом ***ландратов*** — выборных губернаторских советников из числа местных дворян, составлявших коллегию (институт ландратов вводится с 1713 г.). Чуть позже для ландратов была найдена удобная территориальная форма их работы. Губернии были очень крупными, и для повышения эффективности управления их решили разделить на доли. Ландраты с 1715—1716 гг. стали начальниками долей.

Институт ландратов можно считать новой важнейшей попыткой создания регионального самоуправления. Это был выборный институт (разумеется, выбирали только дворяне) с некоторой независимостью от губернатора. По петровскому указу губернатор должен был вести себя с ландратами "не яко властитель, а яко президент" (т.е. председатель). Однако, как уже говорилось, эксперименты Романовых в области самоуправления всегда были неуверенными. Проработав всего несколько лет, институт ландратов был ликвидирован. По сути, на его месте был воссоздан институт назначаемых центром воевод: они стали управлять провинциями, на которые было решено поделить губернии. Вместо самоуправления на втором уровне АТД (прежние доли) появилось централизованное управление (через губернии и входящие в их состав провинции).

Во-вторых, в губерниях был создан институт судебной (и частично административной) власти, также развивающийся на началах выборного дворянского самоуправления, — ***ландрихтеры*** (институт появился в 1719 г. одновременно с отменой ландратов и в качестве некоторой компенсации региональной элите). Ландрихтеры занимались судом на местах, межеванием, а также замещали губернатора в его отсутствие и исполняли его поручения. Выборные ландрихтеры занимались судом на местах, который был временно изъят у губернаторов и воевод. Однако институт ландрихтеров тоже оказался недолговечным. Уже в 1722 г. провинциальный суд, которым руководил обер-ландрихтер, был передан воеводе.

В-третьих, государство формирует локальный уровень самоуправления, который оказывается наиболее востребованным и относительно устойчивым. На местах

создается институт ***земских комиссаров***, которых выбирают дворяне. В компетенцию земских комиссаров входят местный правопорядок и налоговые вопросы (подушная подать и связанная с этим перепись крестьян), т.е. на нижнем уровне происходит объединение финансовой и полицейской администрации. Земские комиссары выполняют свои управленческие задачи в рамках небольших округов (дистриктов) — АТЕ третьего уровня, на которые с 1719 г. делятся провинции.

Примечательна неустойчивость губернского административно-территориального деления, поскольку оно тоже носит экспериментальный характер. Создав ограниченное число очень крупных губерний, центр сталкивается с проблемой невозможности эффективного управления внутри каждой такой губернии. Поэтому уже при Петре I проводится частичное разукрупнение губерний через создание сначала долей, а затем провинций. В 1719 г. появляется *система двухуровневого централизованного управления*: губернатор в губернии, воевода в провинции. Новая двухуровневая система имела компромиссный характер и была несовершенной. Центр напрямую управлял и губернаторами, и воеводами. Отношения губернаторов и воевод могли быть конфликтными в связи с отсутствием субординации и неясным разграничением полномочий.

Отдельного внимания заслуживает тема развития в России *городского самоуправления*. На уровне городов самоуправление должно было развиваться быстрее, поскольку в компактных, экономически сильных сообществах существовала реальная, осознанная потребность. Вдохновлял и европейский опыт, который активно перенимал царь Петр I. Поэтому в городах в рамках петровской модели региональной политики появляются сначала ***земские избы***, а потом на европейский манер — ***магистраты***. Институт централизованного управления в лице городового воеводы был к тому времени ослаблен, а после введения провинций воеводы стали отвечать за всю территорию провинции.

Заметим, что в ситуации с городским самоуправлением, да и региональной политикой в целом, в России часто проявлялось структурирование территории не только на отдельные ареалы, но и на узловые районы с их внутренними противоречиями и различиями "центр — периферия". Возникали ситуации, когда одни органы власти имели юрисдикцию только на территории городов, а другие — на территории прилегающей периферии (уезд за вычетом города и т.п.).

Реформа городского самоуправления проведена Петром I задолго до всех прочих реформ в области региональной политики и вообще одной из первых. Первым институтом городского самоуправления в соответствии с петровской реформой стал институт выборных бурмистров и земских изб. В 1699 гг. посадские люди (т.е. горожане) были изъяты из ведения воевод и московских приказов. В качестве института самоуправления в городах создали земские, или бурмистерские, избы. Бурмистры избирались элитными группами городского населения (купцы, ремесленники, мелкие торговцы) и поочередно занимали пост президента — главы городского самоуправления.

Компетенция земских изб включала местные вопросы городского торгово-промышленного класса, прежде всего сбор налогов и ведение дел (повинностей). Центр сразу взял на себя функцию контроля за городским самоуправлением. Для этого в Москве была создана головная Бурмистерская палата (с 1700 г. — Ратуша) со своим президентом и 12 бурмистрами. Эта структура занималась общей координацией городских земских изб. Она играла роль центрального финансового учреждения и одновременно занималась вопросами московского посада.

Первая попытка создания городского самоуправления, как и многие замыслы Петра I, оказалась временным экспериментом. На следующем шаге, после создания губерний земские избы потеряли во влиянии и превратились в фактически подчиненные губернаторам финансовые канцелярии. Центральная Ратуша стала лишь региональным московским учреждением.

Центральная власть решила заново провести эксперимент, и с 1720—1724 гг. начинается история нового городского института — магистратов. Во главе магистрата стоял президент, в его состав входили 2—4 бурмистра и 2—8 ратманов. Все эти должности были выборными: избирали первостатейные горожане. В компетенцию магистратов входил широкий круг местных вопросов — гражданские и уголовные судебные дела, полиция, городское хозяйство и финансы, развитие купечества и мануфактуры. Главный замысел центральной власти состоял в том, что магистраты будут активно заниматься развитием своих городов (как губернаторы и воеводы обязаны были делать это в губерниях и провинциях). Поэтому торговлю и промышленность обозначили в качестве важнейших вопросов магистратской компетенции.

Создавая магистраты, центр обязательно сохранял за собой функцию общей координации самоуправления. Политическую нишу прежней московской Ратуши в 1720 г. занял созданный в новой столице, Петербурге,[20] Главный магистрат. Его задачами были: создание местных магистратов, их снабжение уставами и инструкциями, руководство выборами, надзор за выполнением магистратами административно-полицейских и судебных функций, охрана сословных привилегий горожан, защита купцов и ремесленников от обид и притеснений, содействие развитию городских ремесел и торговли, высшая апелляционная инстанция на судебные решения магистратов [Ерошкин, 1968, с. 93]. Члены Главного магистрата назначались царем.

Таким образом, при Петре I был создан *принципиально новый баланс отношений "центр — регионы" в связи с учреждением новых политических институтов.*

- С одной стороны, обеспечен более высокий уровень централизации через ликвидацию плохо структурированной системы городовых воевод и региональных приказов и ее замену регулярной формой губернского управления. Правда, в

[20] Перенос столицы в Петербург в 1713 г. влечет за собой появление еще одного территориального противоречия — между "исторической" столицей Москвой и новой — Петербургом. В России возникает феномен "двух столиц".

централизованном управлении была допущена новая нестабильность в связи с созданием в 1719 г. двухуровневой системы "губернии — провинции".

• С другой стороны, Петр I активно, хотя и не вполне последовательно содействовал развитию децентрализации и самоуправления региональных элит того времени. Учет региональных интересов был предусмотрен внутри системы централизованного управления (ответственность губернаторов и воевод за региональное развитие). Проводились эксперименты по созданию самоуправленческих элементов в административном управлении и судебной власти (ландраты и ландрихтеры). Наиболее устойчивые тенденции в сторону децентрализации заданы на местном уровне — в округах (земские комиссары) и городах (земские избы, затем магистраты).

На самом деле ситуация в отношениях между центром и регионами была еще сложнее. Описанная выше модель выглядела вполне приемлемой для собственно русского этнического ядра. Но при Петре I Россия начинает официально называться империей. Расширение территории с этого момента становится менее масштабным с количественной точки зрения, но зато приобретает гораздо более конфликтный характер.

Главной тенденцией XVIII—XIX вв. становится расширение Российского государства:

• на запад с присоединением уже не только прежних территорий Киевской Руси, но и Прибалтики, а также собственно польских земель;

• на юг с присоединением полосы степных и горных территорий в Причерноморье, на Кавказе и в Центральной Азии, в Сибири и на Дальнем Востоке.

Имперская модель расширения российской территории означает:

• вступление в острые геополитические конфликты с ведущими центрами силы в Евразии — европейскими державами, Турцией, Китаем и др., что ведет к росту нестабильности в пограничных регионах, которая нередко поддерживается внешними центрами силы;

• новое значительное усложнение этнокультурной структуры в связи с присоединением западно-христианских и мусульманских народов, а также восточных христиан с развитой собственной идентичностью.

Соответственно это ставит перед центром сложнейшую задачу по поддержанию баланса в таком необычайно разнородном государстве с огромным количеством внутренних и внешних конфликтов. Присоединение многих территорий без сохранения за ними той или иной автономии оказывается зачастую невозможным или, при попытках подавления интересов региональных сообществ, ведет к острым конфликтам. Начинаются резкие колебания между "мягкими" и "жесткими" сценариями инкорпорации и удержания территорий, что создает в целом перманентную нестабильность в системе.

В этой связи важно отметить, что петровская имперская модель, как и практически любая русская модель региональной политики (а также как практически

любая имперская модель), допускала асимметрию территориально-политического устройства. В привилегированном положении оказалась присоединенная в те времена Прибалтика, регион западно-христианской культуры. Формально прибалтийские территории не имели автономии. Но реально центр относился к ним по-особому. Центр делает ставку на формирование здесь лояльной элиты, и с тех пор большую роль в России начинает играть остзейское дворянство. Здесь были сохранены привилегии дворянства и бюргерства, их собственное управление и суд (ландштадт). При русском генерал-губернаторе находились два советника (регирунгсрат) от местных дворян. Региональная элита в лице остзейских дворян собиралась на свои ландтаги, которые избирали на три года дворянский конвент в Лифляндии и дворянский комитет в Эстляндии, формировали состав суда, полиции, прокуратуры. В прибалтийских городах функционировали магистраты, ратуши, сословные суды, и эти города являлись образцом для развития городского самоуправления на основной территории России.

В то же время в случае Украины проводилась иная характерная политика, направленная на ассимиляцию территории и лишение ее автономного статуса. Выборы украинского гетмана, обозначавшие региональную автономию, были запрещены после смерти Скоропадского. Зато с 1722 г. стала функционировать Малороссийская коллегия, напоминающая старый московский приказ, т.е. централизованное учреждение, ведающее вопросами управления определенной нестабильной территорией.

4.2.3

Послепетровская централизация

Развитие системы "центр — регионы" после смерти Петра I сдвинулось в сторону централизации и упрощения институциональной рамки. Политическая нестабильность, частая смена властителей, интриги временщиков — все это привело к тому, что власть фактически не занималась регионами. Общее качество управления резко понизилось.

В 1726—1728 гг. по инициативе Верховного тайного совета система централизованного управления была упрощена и ужесточена, а элементы самоуправления сведены к минимуму. При Анне Иоанновне мало что изменилось, и новая, более централизованная система продолжила свое существование.

- Одновременно с ликвидацией дистриктов и восстановлением уездов был *ликвидирован институт земских комиссаров*, наиболее стабильный петровский институт самоуправления на местах.
- *В городах самоуправление было урезано.* Главный магистрат отменен, магистраты на местах переименованы в ратуши и подчинены губернаторам и воеводам. Уменьшились судебные функции городских структур.
- Заметно *упростилась структура губернской администрации.*

• В регионах усилены элементы единоначалия с *концентрацией власти в руках губернатора и его полным подчинением центру.* Инструкция 12 сентября 1728 г. определила, что единственным органом управления и суда в губернии является губернатор, в провинции и уезде — воевода. В их функции входило прежде всего исполнение распоряжений центра, а также комплектование армии, квартирование войск, сбор податей, судебные функции.

• Впервые установлена *вертикальная иерархия.* Предусматривалось, что уездный (городовой) воевода подчинен провинциальному, а тот — губернатору.

• Формальная властная вертикаль сочеталась с *фактическим отсутствием контроля за ситуацией на местах.* В результате уровень произвола со стороны формально встроенных в иерархию региональных администраторов резко вырос.

• При этом *политика центра в отношении "асимметричных" окраин оставалась непоследовательной.* Но видно, что сил для проведения "жесткой" политики у центра не было. Гетманство на Украине было восстановлено при верховниках и отменено при Анне Иоанновне. Россия медленно сдвигала к югу свои границы. На том этапе российское подданство получил первый казахский жуз[21] — Младший. Было окончательно оформлено присоединение Минусинской котловины на юге Восточной Сибири (хакасы[22]).

Баланс отношений "центр — регионы" несколько выправляется при Елизавете Петровне. Дочь Петра I частично восстановила городское самоуправление в виде магистратов, правда, с ограниченными функциями. В 1743 г. вновь созданы городские магистраты вместо подчиненных центру ратуш. В компетенцию магистратов были включены некоторые судебные и финансовые функции — сбор податей, кабацкая, соляная, таможенная служба. Однако городское самоуправление оставалось под административным и финансовым контролем губернаторов и воевод. Признаком стремления центральных властей урегулировать отношения с украинскими элитами стало восстановление в 1747 г. украинского гетманства. Елизаветой Петровной использовались и традиционные "мягкие" сценарии принятия в подданство новых народов в процессе продвижения империи на Юг (казахский Средний жуз в 1740-х гг., алтайцы с 1756 г.).

4.2.4

Екатерининская модель региональной политики (обновленная губернская модель)

Вторая крупная и более успешная попытка создания нового баланса отношений между центром и регионами была предпринята Екатериной II. Почти за сорок

[21] Традиционное территориально-родовое объединение казахов.
[22] На этой территории ранее существовало государственное образование Хонгорай.

лет после смерти Петра не была обеспечена ни реальная управляемость территории (несмотря на формальную централизацию), ни тем более эффективное самоуправление. Регионы в соответствии с пословицей "ждали третьего указа", поскольку никто не контролировал их исполнение, и новый указ легко мог быть отменен последующим.

Екатерининская модель региональной политики в значительной мере воспроизводит петровскую модель, деформированную при последующих правителях. Большое влияние на региональную политику оказали новейшие европейские веяния и в особенности теория разделения властей (судебную власть в России никак не удавалось отделить от административной).

Происходит переосмысление института губернатора: консолидация централизованной региональной власти и ее ответственность за региональное развитие получают новое идеологическое обоснование. В наставлении от 21 апреля 1764 г. губернатор именуется "хозяином региона", что соответствует тенденции в сторону концентрации и персонификации региональной власти. Одновременно губернатор определенно подчиняется центру (причем только императрице и сенату). Опять начинает формироваться более сложная структура губернского правления [Лохвицкий, 1864].

Центр уходит от двухуровневой системы управления "губернии — провинции". Вместо этого он разукрупняет губернии, и, по сути, прежние провинции становятся новыми губерниями. Губернская реформа начинается в 1775 г. с выходом в свет "Учреждения об управлении губерний". Вторая часть "учреждения" выходит в 1780 г., за ним следует принципиально важный указ от 13 июня 1781 г. К концу правления Екатерины II в России уже около 50 губерний, что практически соответствует прежнему числу провинций.

Разукрупнение регионов объяснялось неэффективностью как внутреннего управления огромными губерниями петровского масштаба, так и двухуровневой системы с провинциями. Примечательна официальная мотивация действий Екатерины II — "великая обширность некоторых губерний", которые "недостаточно снабжены как правительствами, так и надобными для управления людьми". Новый уровень дробности российского АТД является более адекватным размерам страны и потребностям как более эффективного управления по вертикали, так и развития самих административных единиц.

Также центр создает новый управленческий институт для более эффективного и жесткого военно-административного управления. Институт ***генерал-губернаторов*** получает оформление как один из ключевых институтов централизованного управления для особых случаев. Для них был предусмотрен специальный территориальный формат — объединения из нескольких губерний, в которых они по своему статусу находились выше "простых" губернаторов.

Институт генерал-губернаторов представляет собой важный дополнительный управленческий уровень, работающий в непосредственных интересах центра.

Генерал-губернатор занимается вопросами общего надзора и находится на положении государева наместника (понятия "наместник" и "генерал-губернатор" часто употреблялись как синонимы). Его полномочия велики и не имеют четких границ, т.е. определяются в зависимости от того, насколько проблемной и запущенной является ситуация, в какой степени она требует вмешательства.

По сути, вновь была воспроизведена двухуровневая система централизованного управления, но с некоторыми отличиями от прежней. Уровень генерал-губернаторств (наместничеств) не был обязательным и представлял собой контролирующую структуру. Но при этом создана она была практически повсеместно, а высокий управленческий статус подчеркивался тем, что она функционировала под прямым руководством императрицы.

Региональное самоуправление начинает возрождаться в формах дворянского самоуправления и совпадает с повышением независимости судебной власти.

Одним из главных признаков усиления регионального начала становится частичная выборность судов (судебных заседателей в губерниях, а в уездах еще и председателей судов). В рамках судебной реформы в губернии появляется средняя судебная инстанция для дворян в лице верхнего земского суда, в уезде — нижняя инстанция в лице дворянского уездного суда и нижнего земского суда. Также создаются верхняя и нижняя расправы — судебные органы для крестьян, в которых заседают представители местного дворянства. И если председатели судов на губернском уровне назначаются из центра — сенатом, то сами заседатели выбираются сословиями, в основном — дворянами. Кроме того, на уровне губернии был введен специальный совестный суд для ведения мелких дел (наподобие третейского суда): совестный судья избирался дворянами, в состав суда входили выборные представители от дворянства, купечества, свободных сельских обывателей.

Контроль центра за выборными судебными структурами обеспечивается через назначение председателей на губернском уровне. Кроме того, губернатор получает функцию частичного надзора за судопроизводством: к его задачам относится устранение волокиты в суде. Однако прямо вмешиваться в судопроизводство он не имеет права.

Очень важным институтом регионального развития и самоуправления становится создаваемый в губерниях ***приказ общественного призрения*** — прообраз будущих земских учреждений. В его компетенции находятся народное просвещение, медицина, заведения общественного призрения (богадельни, дома умалишенных, приюты). Приказ общественного призрения является выборным органом, в него входят по два представителя от трех сословных судов губернского уровня (дворянский верхний земский суд, мещанско-купеческий губернский магистрат, крестьянская верхняя расправа). Контроль со стороны центра обеспечивался с помощью типичной технологии: руководителем данной структуры являлся представитель центра, т.е. губернатор.

На местном, уездном, уровне самоуправление оказывается еще более развитым. Здесь появляется институт ***земского капитана-исправника***, который отвечает за правопорядок, исполняет полицейские и некоторые иные функции. Капитаны-исправники и заседатели составляют нижний земский суд и выбираются местным дворянством. Эта структура как орган судебного самоуправления на местах имеет преемственность с петровской структурой земских комиссаров, ликвидированной после смерти Петра I.

Наконец, екатерининская модель предусматривает становление дворянского сословного самоуправления на местах. Речь идет о ***дворянских собраниях*** и местных ***предводителях дворянства***. Ранее эти структуры не были упорядочены, хотя дворяне и прежде выбирали своих представителей в различные структуры. В 1785 г. выходит жалованная грамота дворянству, которая регламентирует дворянское территориальное самоуправление на губернском и уездном уровнях. В соответствии с этой моделью в губернии раз в три года созывается губернское дворянское собрание, а в уезде — уездное. Дворянские собрания вправе рассматривать "нужды и пользы" своей территории, а также заниматься выборами. В губернии дворянские собрания избирали дворянских заседателей в верхний земский и совестный суды, в уезде их функции были еще шире — выборы капитана-исправника, уездного судьи, заседателей уездного и нижнего земского судов, частично — нижней расправы.

Особого внимания заслуживает институт предводителя дворянства. В сущности, он становится первым выборным руководящим лицом регионального уровня, выражающим, правда, интерес одного сословия, но составляющего основу региональной элиты того времени. В уезде дворяне сами выбирали своего предводителя. В губернии предполагался контроль центра за этим процессом: дворяне избирали двух кандидатов, одного из которых губернатор назначал предводителем.

Механизм централизованного контроля за учреждениями, в которых присутствуют элементы выборности и самоуправления, выглядит типичным образом. Центр (или губернаторы как его представители) или назначает руководителей этих структур (сословных судов, предводителей губернского дворянства), или же губернаторы сами возглавляют выборные структуры.

Еще одним важным направлением децентрализации является *развитие городского самоуправления*. Екатерина II предпринимает новую попытку создать устойчивую систему, подконтрольную центру и в то же время способную к решению местных вопросов на началах самоуправления.

В 1785 г. выходит жалованная грамота городам. Этот документ предполагает упорядочение ситуации в городском самоуправлении и регламентацию деятельности политических институтов. Городское население было поделено на шесть разрядов: владельцы недвижимой городской собственности, купцы, ремесленники, именитые граждане, иностранные купцы, прочие. Создается институт ***городской думы*** и ***городского головы*** — третья попытка правового оформления городского самоуправ-

ления после петровских земских изб и магистратов. Первичным органом самоуправления становится городское собрание, в котором участвуют все городовые обыватели, отвечающие имущественному цензу. Городское собрание выбирает общую городскую думу, в которую входят гласные (т.е. депутаты) от шести разрядов и городской голова. Постоянно действующим органом исполнительной власти становится шестигласная дума, в которую входят по одному представителю от каждого разряда (председателем шестигласной думы является городской голова).

В то же время активного и массового развития городского самоуправления не произошло и при Екатерине II (многие историки оценивают жалованную грамоту городам как неудачную). Во-первых, контроль со стороны центра оставался достаточно большим и сочетался с финансовой слабостью городских органов. Во-вторых, городские сословия не удалось консолидировать, поскольку общность территориальных интересов не была осознана различными группами.

Целью Екатерины II было, по-видимому, и распространение единой модели региональной политики по всей стране, со снижением территориально-политической асимметрии. В этой связи показательным примером может служить постепенная подгонка управления Украиной под общеимперские стандарты, окончательная ликвидация украинской региональной автономии. В 1764 г. на Украине окончательно упразднен гетман как важнейший институт регионального самоуправления, в 1765 г. закрылись традиционные общеукраинские учреждения — войсковые канцелярии и суды. Вместо этого была опять восстановлена коллегия, на территории Украины началось создание обычных губерний (старинное деление Украины на полки было упразднено в 1781 г.). Наконец, в 1786 г. закрылась и коллегия, после чего на Украине использовалась общая для большинства территорий страны модель отношений между центром и регионами. Кроме того, в 1771 г. было упразднено вассальное Калмыцкое ханство, просуществовавшее более ста лет.

Напомним, что одновременно с этим Екатериной II была почти решена задача по инкорпорации в состав России всех прежних территорий Киевской Руси — Белоруссии и правобережной Украины (прошли три раздела Польши), а также последнего осколка Орды — Крымского ханства. Был подтвержден и укреплен российский контроль на предгорных равнинах Северного Кавказа, которые в течение двух веков находились в неустойчивом геополитическом положении. Но какая-либо автономия для этих территорий предусмотрена не была, хотя на многих из них сформировалась собственная идентичность.

4.2.5

Император Павел: новая централизация и упрощение региональной политики

Маятник российской региональной политики вновь качнулся в сторону центра при Павле. Предпринятые Павлом меры в значительной степени стали реакцией

на распространение волокиты, которая оказалась обратной стороной екатерининских реформ. Сложная многоуровневая система управления с самоуправленческими элементами была логичной, но громоздкой. Павел практически ликвидирует элементы выборности и самоуправления на уровне губерний, сохраняя их только на нижних территориально-политических уровнях.

Одним из решений Павла по упрощению системы стала *ликвидация института наместников*. Была выстроена более простая одноуровневая система централизованного управления "центр — губернаторы". Число губерний при этом было сокращено, хотя и не намного — с 51 до 43. Вообще ревизия громоздкого территориального управления была одной из важных задач, поставленных Павлом. Он, например, создал семь сенаторских округов (отдаленная аналогия с генерал-губернаторствами) для масштабной ревизии ситуации в регионах и вскрытия злоупотреблений на местах.

Вторым принципиальным решением оказалось *урезание прав дворянства и ликвидация выборности на уровне губерний*, которые стали полностью централизованными территориально-политическими структурами. Была упразднена вся вторая региональная судебная инстанция, в которой заседатели выбирались дворянскими и городскими собраниями (верхний земский суд, верхняя расправа, губернский магистрат). Первая губернская инстанция была объединена в единую палату суда и расправы. Ранее выборные губернские должности заменялись назначенными чиновниками. В результате судебная система стала гораздо более простой и централизованной: единый уездный суд в уезде, единая палата суда и расправы в губернии, сенат в столице.

Важно обратить внимание на *ликвидацию приказов общественного призрения*, которые являлись уникальным институтом самоуправления на губернском уровне и занимались вопросами регионального развития, отчасти дублируя (или дополняя) губернаторов.

Городское самоуправление при Павле также урезается. *Вместо самоуправления было введено централизованное управление с помощью нового учреждения — **ратгауза*** (немецкая форма названия прежней ратуши). Центр назначал президента ратгауза и директора экономии (т.е. распорядителя финансами). Горожане выбирали в ратгауз бюргермейстеров и ратсгеров, но результаты выборов подлежали утверждению. Кроме того, на городском уровне развивались формы военно-административного управления. Соответствующим институтом стал ордонансгауз, возникший сначала в городах с гарнизонами, а с 1799 г. во всех губернских и уездных городах. Во главе ордонансгауза стоял полицмейстер, городничий или комендант, при нем функционировали военный суд и тюрьма.

В то же время на низовом уровне элементы самоуправления были сохранены и даже усилены, т.е. слишком резкого смещения баланса в сторону центра при Павле не произошло. Судебно-полицейская система в уезде во главе с выборным исправ-

ником осталась. Причем произошла своя концентрация власти у исправников: *уездный суд стал единым и общесословным* (за вычетом горожан). И именно при Павле было проведено упорядочение крестьянского самоуправления (1797 г.). В качестве административной единицы была определена удельная волость (порядка 3 тыс. крестьян). В селах выбирался сельский приказ, играющий роль как полицейского, так и финансового органа. На сельских сходах население избирало старост (сельских старшин), помощников старост, сборщика податей, и местных полицейских — сотских и десятских. Представители сельских сходов проводили волостной сход, на котором выбиралось волостное правление (голова и два заседателя — по финансам и полиции, а также писарь).

4.2.6

Александр I: частичная децентрализация

При Александре I баланс отношений "центр — регионы" опять немного выправляется в пользу регионов. Произошло частичное восстановление екатерининской модели региональной политики. По принципиальным соображениям Александр отменил ряд решений Павла, ущемляющих интересы региональных элит, с которыми не любил считаться Павел. Что особенно важно, были восстановлены жалованные грамоты дворянству и городам.

Таким образом, на уровне губерний в судебной власти вновь появилась выборность, что отвечало интересам регионального дворянства и купечества и делало отношения между центральными и региональными элитами более гармоничными. Александр I, правда, не стал восстанавливать громоздкую екатерининскую систему в виде отмененных Павлом судов второй региональной инстанции. В то же время по указу от 9 сентября 1801 г. была введена выборность заседателей от дворянства и купечества в губернских палатах гражданского и уголовного суда, т.е. судах первой региональной инстанции (при Екатерине выборность в этих судах не предусматривалась). Как и раньше, сохранилась выборность судебных заседателей на уездном уровне и в городских магистратах.

Важным с точки зрения региональных интересов решением стало восстановление приказов общественного призрения, игравших важную роль в обеспечении регионального развития.

Что касается института губернатора, то здесь произошло определенное новое упорядочение в связи с созданием системы министерств в 1802 г. Начиная с этого момента, губернаторы стали относиться к министерству внутренних дел. Общий надзор за губернскими администрациями (установлениями) перешел к министрам. В этой связи возникла новая управленческая проблема, в связи с которой губернатор лишь условно мог считаться "хозяином региона". Дело в том, что вхо-

дящие в состав губернской администрации структуры относились к различным ведомствам и попадали в двойное подчинение — собственному министерству по вертикали и губернатору на месте. Это влекло за собой административное рассогласование на местах. Данную управленческую проблему пришлось решать на протяжении всего XIX в.

Наряду с децентрализацией при Александре I были реанимированы и прежние элементы военно-административной системы централизованного управления. Произошло частичное восстановление наместников и генерал-губернаторов. Особые, более жесткие формы управления использовались на слабо интегрированных окраинах, например в Сибири (области и округа вместо губерний и уездов).

На уровне АТЕ второго порядка вместо уездов в Сибири и некоторых других частях страны создаются округа с более централизованным управлением: округом руководит окружной начальник, при котором функционирует окружной совет. Параллельно действует земский исправник во главе земского суда, по образцу уездов. На уровне АТЕ первого порядка вместо губерний в более централизованных частях империи и прежде всего в той же Сибири создаются области. Отличием области является наличие регулярных войск, причем областной начальник является одновременно главой гражданской и военной администрации, напоминая генерал-губернатора, или воеводу.

Именно в это время центр сталкивается с необходимостью оформления имперской региональной асимметрии — параллельно с расширением империи и повышением ее внутреннего разнообразия [Имперский строй России..., 1997]. Главными новыми вызовами для российской региональной политики при Александре I и его преемниках стали польский и кавказский.

Работая над интеграцией западно-христианских и кавказских территорий, центр использует на первом этапе тактику предоставления им автономии.

Двумя новыми крупными автономными регионами становятся Польша и Финляндия. Не случайно именно для западных (западно-христианских) территорий (по аналогии с "мягкой" политикой Петра I в отношении Прибалтики) был предложен институт региональной автономии. Например, Финляндия, войдя в состав России в 1809 г., получила свое самоуправление — сейм, особое законодательство и суд, сохранение традиционных законов, прав и привилегий. Конституция была дарована Польше. В результате Польша и Финляндия получили совершенно особый статус автономных государственных образований в составе Российского государства. Царство Польское и Великое княжество Финляндское входили в состав империи на принципах личной унии и со своими конституциями. Российский император одновременно являлся великим князем Финляндским, его интересы непосредственно в Финляндии представлял генерал-губернатор. Царство Польское возглавлял представитель правящего дома Романовых (вскоре им тоже стал сам император). Но одновременно в Польшу был назначен царский наместник.

В остальных частях империи на ее национальных окраинах (прежде всего на Кавказе) центр апробировал различные варианты сочетания централизованного управления на уровне регионов и самоуправления, осуществляемого традиционными местными правителями на сугубо локальном уровне. Напомним, что при Александре I в составе России закрепляется основная часть Закавказья, и одновременно начинается Кавказская война на Северном Кавказе с горными народами, не желающими терять свою независимость. Асимметрия территориально-государственного строительства сохраняется и даже усиливается. Кавказский вызов становится еще одним сложнейшим моментом в российской региональной политике.

На территории Армении и Азербайджана в локальных административных единицах — магалах управлением занимались местные наибы. В Грузии тоже частично была сохранена власть местных князей. Однако это ограниченное самоуправление сочеталось с жесткими формами централизованного военного управления. Классическим документом здесь может считаться "Учреждение управления Грузии" от 1802 г. В соответствии с Учреждением в Грузии было введено военное управление: главнокомандующий одновременно являлся председателем Верховного грузинского правительства. Правительственные экспедиции действовали в Грузии вместо губернского правления, казенной палаты, палат гражданского и уголовного суда. В городах верховную власть представляли военные коменданты. В то же время в тех же городах в порядке самоуправления были разрешены магистраты, а в уездах работали уездный суд и управа земской полиции, в большей степени представлявшие интересы местных элит.

Политика опоры на местную знать, имевшую ограниченные управленческие возможности на локальном уровне, проводилась и в отношении сибирских и среднеазиатских народов. Так, Устав об инородцах 1822 г. определяет систему самоуправления для сибирских кочевников. Для каждого стойбища, улуса или рода действует родовое управление с князьцами и старостами. Несколько родовых управлений составляют инородную управу с выборным головой и заседателями. Со стороны центра губернатор или областной начальник утверждал результаты выборов. Для оседлых сибирских народов — бурят, хакасов, позднее — южных якутов были созданы степные думы из местной знати. Показателен и особый устав 1822 г., принятый для сибирских киргизов (т.е. казахов). Этот устав предусматривал многоуровневую систему национального самоуправления: средняя орда (жуз) делилась на округа, те — на волости, затем на аулы и, наконец, на кибитки. Окружной приказ возглавлял местный ага-султан, который избирался волостными султанами на три года. При этом в окружной приказ входили два русских заседателя от областного начальника и два заседателя от знатных казахов.

Важными примерами использования этнокультурного фактора при создании АТД в России стали специальные административные единицы, созданные для кочевых народов. Это — Калмыцкая степь на месте прежнего Калмыцкого ханства

и Внутренняя Киргизская орда на территории Астраханской губернии. Кроме того, в Ставропольской губернии была специально выделена территория кочующих народов.

Период правления Александра I очень важен и тем, что именно в это время впервые начинается общественная дискуссия о моделях русской региональной политики. Немалый российский опыт XVIII в. и западный опыт, с которым с огромным интересом знакомилась отечественная элита, стимулировали развитие общественной мысли. Вызревают две противоположных идеологии российской региональной политики:

- *либеральная идеология нацелена на дальнейшую децентрализацию и развитие самоуправления;*
- *консервативно-унитарная идеология, напротив, выступает за жесткую централизацию, "единую и неделимую" Россию.*

Примечательно, что декабристы, которые являлись на том этапе носителями передовых идей, раскололись по данному вопросу. План Северного союза (катехизис и конституция Никиты Муравьева) предполагал конституционную монархию и создание федерации по образу и подобию США[23]. План Южного союза ("Русская правда" П. Пестеля) видел Россию единой и неделимой республикой.

4.2.7

Николай I: новое упорядочение в системе

Период правления Николая I следует ассоциировать с упорядочением и дальнейшей регламентацией ситуации как в централизованном управлении, так и в региональном самоуправлении.

Институт губернатора еще раз утверждается в качестве ключевого регионального института централизованной власти. Императорский наказ 1837 г. установил относительную иерархию в региональной администрации во главе с губернатором. В наказе губернатор вновь назван "хозяином губернии", утверждены полномочия губернатора и губернских установлений. Хотя считать губернатора полновластным руководителем региона все равно не следует. Например, на том этапе центр реформирует региональные финансово-экономические учреждения. С 1838 г. создаются палаты государственных имуществ (одна на губернию или на несколько губерний). Внутри губернии на несколько уездов действуют окружные управления государственных имуществ. С 1845 г. региональную казенную палату возглавляет

[23] В начале XX в. большой интерес представляют работы А. Ященко, посвященные теории и анализу практических возможностей федерализма и написанные в условиях дореволюционной России [Ященко, 1912; 1917].

уже не вице-губернатор, а специальный председатель. Оставаясь верховным администратором в губернии, губернатор не осуществляет всю экономическую власть, которая относится к другому ведомству.

Продолжается развитие разветвленной системы губернских административных структур. В 1845 г. происходит учреждение губернских правлений. Возникает практика создания различных отраслевых и тематических комитетов, комиссий и присутствий под председательством губернаторов и при участии различных представителей чиновничества и местных элит. Губернатор в этой сложной системе становится ведущим координатором практически всех направлений государственной деятельности, возглавляя все многочисленные учреждения. Кроме того, губернаторы начинают развивать информационную политику: повсеместно учреждаются газеты "Губернские ведомости".

Сохраняется и упорядочивается форма военно-административного управления посредством генерал-губернаторов. Особая форма централизованного управления создается на Кавказе с 1844—1845 гг.: здесь появляется наместник со своим советом и канцелярией. В кавказских губерниях назначаются военные губернаторы, совмещающие руководство по гражданской и военной части. Генерал-губернаторы действуют в столицах (Москва, Петербург), а также в приграничных и нестабильных регионах (Финляндия, Прибалтика, Новороссия, Оренбург, Западная и Восточная Сибирь). Они играют роль опорной структуры центральной власти в зонах геополитического риска. Любопытна инструкция генерал-губернаторам от 1853 г., в которой на них в числе прочего возлагалась ответственность за состояние умов на соответствующей территории. Таким образом, надзорные функции генерал-губернаторов оставались весьма широкими.

Централизованные военно-административные формы оказываются характерными для того этапа развития империи. Здесь и наместники с генерал-губернаторами, и военные губернаторы в самих губерниях, и области с формой правления, отличавшейся от губернской. Региональная политика при Николае предусматривает особые военно-административные формы управления не только для губерний, но и для городов. С этой целью в некоторых ключевых торговых и военных портах создаются ***градоначальства***. Руководителем такого города становится градоначальник, ведающий как гражданскими (городское управление, торговля, коммерческие суды), так и военно-полицейскими вопросами. Градоначальник подчиняется министерству внутренних дел (как и губернатор) или генерал-губернатору. Такое сращивание военной и гражданской администрации было осуществлено в ряде стратегически важных причерноморских городов (Одесса, Измаил, Феодосия, Керчь-Еникале, Таганрог)[24]. В некоторых стратегически важных портах функционировали даже не градоначальники, а военные губернаторы (Кронштадт, Николаев).

[24] Позднее градоначальство появилось в Севастополе. В 1906 г. оно было создано на Каспии — в Баку.

Но центр отнюдь не пренебрегает развитием регионального самоуправления. При Николае I отмечается характерная модель динамического баланса, когда усиление и упорядочение централизованного управления сочетается с аналогичными мерами в отношении регионального самоуправления. Именно на этом этапе происходит дальнейшее *расширение выборности судебной власти на губернском уровне.* С 1831 г. уже не только заседатели, но и председатели уголовных и гражданских палат выбираются региональными элитами (такая модель действовала с екатерининских времен только на уездном уровне и никогда еще не позволялась в губернии). Разумеется, дворянские выборы контролировались губернаторами, но это естественно для сбалансированного централизованного государства.

Также при Николае I происходит значительное *усиление предводителей дворянства.* Теперь предводитель дворянства получает определенную власть. На губернском уровне он выступает в качестве полномочного представителя интересов местного дворянства в губернских учреждениях, будучи по должности членом всех комитетов, комиссий и присутствий. На уездном уровне предводитель дворянства получает еще большее влияние, являясь председателем всех этих структур.

Постепенно начинает решаться и оказавшийся очень сложным для России вопрос о развитии городского самоуправления. Созданные при Екатерине II структуры к тому времени оказываются в полном упадке. *Новое, уже четвертое по счету рождение городского самоуправления следует связать с 1846 г.* Центр принимает решение действовать постепенно, поскольку все прошлые реформы были востребованы в лучшем случае в инновационных центрах государства. Но при этом развитие всесословного городского самоуправления воспринимается как необходимая государственная задача. В 1846 г. выходит городовое положение для Петербурга. В соответствии с ним создается новая городская дума, а точнее общая дума и орган исполнительной власти — распорядительная дума.

В то же время упорядочение отношений центра с национальными окраинами при Николае I и его преемниках понималось в духе территориально-политической унификации, военно-административного контроля и этнокультурной русификации. Асимметрия территориально-политического устройства, характерная для Российской империи, активно развивалась при Николае I в пользу внедрения жестких управленческих схем на неустойчивых окраинах (кавказский наместник[25], генерал-губернаторы, военные губернаторы, областные начальники, градоначальники как

[25] При Николае I завершилось присоединение многих горных областей Кавказа. Однако Кавказская война продолжалась. В процессе этой войны в восточных частях Северного Кавказа была предпринята попытка создать независимое государственное образование, своего рода непризнанное государство того времени. В 1828 г. здесь сложился имамат мюридов, известный также как имамат Шамиля (Чечня, часть Дагестана) и просуществовавший в горах около трех десятилетий.

институты централизованного военно-административного управления)[26] и унификации автономных регионов.

В то же время автономия Финляндии выглядела довольно аморфной. Сейм здесь не созывается на протяжении длительного времени. Действуют запреты на издание литературы на финском языке.

Автономия в Польше на этом этапе практически ликвидируется. В нестабильной Польше, где были очень развиты сепаратистские настроения и происходили восстания, на этом этапе началось урезание самостоятельности с выбором в пользу "жесткого" сценария. Сначала в Польше соседствовали централизованное управление (наместник, при нем Госсовет и министерства) и местный парламент — Сейм (одну из его палат — Сенат назначал царь, другая — Посольская изба избиралась дворянами на сеймиках и городскими общинами). В 1829 г. Николай I сам короновался польской короной, показав тем самым свою власть. Польское восстание 1830—1831 гг. стало поворотным пунктом, после чего автономия была урезана, конституция просто отменена. В 1832 г. управление в Польше стандартизовано по российскому варианту: Сейм и Госсовет упразднены, воеводства преобразованы в губернии, поветы в уезды и пр.[27] В 1850 г. ликвидирована таможенная граница между Россией и Польшей, т.е. последняя стала частью единого российского экономического пространства, утратив не только политическую, но и экономическую автономию.

Однако политика унификации в случае с Польшей оказалась контрпродуктивной и вела лишь к накоплению противоречий между центром и этой территорией. Острые противоречия между центром и Польшей сыграли впоследствии одну из ключевых ролей в территориально-политической дестабилизации Российской империи и развитии революционных процессов начала XX в., приведших к ее краху. Жесткая политика на Кавказе имела свою обратную реакцию и привела к попытке создать в горах независимое от России государственное образование — имамат мюридов.

4.2.8

Земская модель Александра II

Развитие Российской империи в XIX в. характеризуется неуклонным ростом либеральных настроений в элите, которые захватывают и региональные элиты. Растет

[26] Потребность в особом контроле за неустойчивыми периферийными привела также к созданию нескольких комитетов, занимавшихся вопросами этих периферий и управления ими (аллюзия на тему старых московских приказов). Так, после польского восстания в 1831—1848 гг. работал Комитет западных губерний, в 1840—1882 гг. — Кавказский комитет, в 1852—1864 гг. — второй в истории Сибирский комитет.

[27] Ранее польский воевода возглавлял воеводскую комиссию и выборный воеводский совет. В повете управлением занимался местный староста, в самой мелкой территориальной единице гмине — войт.

запрос регионов на более масштабное самоуправление. Результатом развития этой тенденции становится создание новой модели отношений между центром и регионами при Александре II в связи с введением принципиально нового ***института земств***.

Как показывает анализ правительственных решений, институт губернатора при Александре II остается в сложном положении. С одной стороны, губернатор является верховным региональным администратором, представляющим центральную власть. С другой стороны, в силу различной ведомственной принадлежности он выступает не столько управляющим, сколько координатором управленческих структур разной ведомственной принадлежности. Возникает типичное рассогласование ведомственного управления по вертикали и необходимости концентрированного управления на уровне отдельно взятого региона. Губернатор является проводником последней тенденции, но вынужден считаться с отсутствием полного контроля за многочисленными губернскими учреждениями.

При Александре II был сделан новый решительный шаг, означавший *концентрацию региональной власти в руках губернатора*. Речь идет о законе от 22 июля 1866 г., в соответствии с которым большинство губернских установлений было подчинено губернаторскому надзору. Губернаторы получили право ревизии всех расположенных в губернии гражданских учреждений независимо от их ведомственной принадлежности. При этом сам губернатор, как правило, руководил большинством губернских комитетов [Шумилов, 1988].

В то же время главным событием в региональной политике стала земская реформа, запущенная 1 января 1864 г. [Герасименко, 1990; Градовский, 1904]. В результате этой реформы впервые в России региональное самоуправление стало развиваться как отдельный властный институт со своей определенной компетенцией. Аналогии можно провести только с городским самоуправлением, но оно в России развивалось очень неуверенно и неровно. Теперь же речь шла о создании довольно самостоятельного самоуправления, причем не точечного (города), а на целых территориях губерний и уездов.

При проведении земской реформы впервые в России была переведена в практическую плоскость принципиально важная для региональной политики концепция разграничения полномочий между уровнями власти. В земскую компетенцию были включены забота о земских повинностях, здравоохранение, устройство начальных школ, пути сообщения, устройство дополнительных почтовых контор, страхование зданий, имущества, полей, обеспечение народного продовольствия, скотоводство, карантинные пункты и охрана полей, раскладка государственных сборов, взимание налогов на местные нужды.

Земские учреждения создавались на двух уровнях — не только уездов, но и губерний, где ранее элементы самоуправления были очень ограниченными. В уезде раз в год собиралось уездное земское собрание (правом выбирать в уездные собра-

ния обладали три группы — землевладельцы, не являющиеся крестьянами, крестьяне и жители уездного города), а в качестве постоянного органа исполнительной власти действовала уездная земская управа из шести человек. Председателем собрания являлся уездный предводитель дворянства. На уровне губернии аналогично были созданы губернское земское собрание во главе с губернским предводителем дворянства и губернская земская управа.

Очень важной тенденцией стало дальнейшее усиление института предводителей дворянства. В результате земской реформы предводитель дворянства становится председателем земского собрания как в губернии, так и в уезде.

Поскольку земская реформа очень существенно перестраивала отношения на региональном уровне, центр использовал привычную для России схему постепенного внедрения реформы от территории к территории, выделяя для начала более стабильные экспериментальные зоны[28].

Уступка регионам и региональным элитам в виде земств требовала создания нового баланса уже со стороны центра, т.е. новых ограничителей.

Во-первых, ограничения были введены в отношении самих земств. Подконтрольным центру оказался выборный процесс. Председатель губернской земской управы утверждался министром внутренних дел, уездной — губернатором. Также губернатор и министр внутренних дел могли приостанавливать действие любого постановления земского собрания.

Во-вторых, в процессе судебной и полицейской реформы ликвидировали прежние формы выборности судебных заседателей из числа представителей местных элит. Был изменен весь формат регионального самоуправления. Ранее оно традиционно развивалось, причем не только в России, через выборность местных судов. Теперь самоуправление было переведено в специальный институт земств со своей управленческой компетенцией, включающей прежде всего местные хозяйственные вопросы (тем самым центр разгрузил себя от необходимости их решать).

Радикально меняется ситуация на уровне уездов, где еще с екатерининских времен существовала наиболее устойчивая в российской истории структура судебно-полицейского самоуправления во главе с капитаном-исправником (восходящая к петровским земским комиссарам). Теперь в уезде появляется уездная полиция во главе с исправником, которого назначает губернатор. Институт исправника меняет

[28] На самом первом этапе земства были введены в 21 губернии в Европейской части России (Петербургская, Псковская, Новгородская, Тверская, Ярославская, Костромская, Московская, Калужская, Тульская, Рязанская, Тамбовская, Курская, Воронежская, Нижегородская, Казанская, Пензенская, Самарская, Харьковская, Полтавская, Черниговская и Херсонская губернии). В 1866 г. к ним добавились Владимирская, Смоленская, Орловская, Симбирская, Уфимская и Таврическая губернии. В 1867 г. к числу земских губерний были отнесены Вятская и Олонецкая. В 1869 г. к ним добавилась Бессарабская, в 1870 г. — Вологодская и Пермская, в 1875 г. — Область Войска Донского. Лишь много позднее и с существенными ограничениями земства вводились на нестабильных окраинах.

свое положение в системе отношений "центр — регионы": традиционно это была выборная должность руководителя местной охраны правопорядка, а с 1862 г. — назначаемый центром главный полицейский начальник уезда.

Вообще, с 1862 г. прекращены выборы дворянами низших уездных должностей (типа капитана-исправника), а также заседателей приказов общественного призрения. Многие функции последних с 1864 г. перешли к губернским земствам, а на уездном уровне самоуправление вместо полиции было переключено на хозяйственные вопросы.

Таким образом, параллельно с развитием самоуправления в форме земств центр осуществляет централизацию полицейских структур и полностью меняет формат судебных органов. В процессе судебной реформы происходит *разделение судебной власти и институтов регионального самоуправления*. Новая судебная система включала межрегиональные судебные палаты и окружные суды (на губернию или несколько уездов), вводила суд присяжных. Однако вся эта система функционировала уже по другим правилам, представляя собой профессиональную судебную власть (дополненную присяжными), наконец, отделенную от администрации и полиции.

В то же время в рамках совершенно нового баланса выборная судебная власть была создана на самом низком — волостном уровне. На уровне уезда и волости появился институт ***мировых судей***, занимавшихся мелкими делами местного значения. На уровне уездов функционировали съезды мировых судей (мировые съезды). Мировые суды избирались уездными земскими собраниями и городскими управами сроком на три года (однако во многих регионах мировые судьи тоже назначались правительством). Разумеется, был предусмотрен их контроль со стороны центра — через губернские по крестьянским делам присутствия и утверждение судей сенатом.

Подводя итоги, следует выделить основные параметры системы "центр — регионы" в результате земской, судебной и полицейской реформ Александра II.

- Главным выразителем региональных интересов становится система губернских и уездных земств со своими полномочиями. В рамках этой системы усиливается институт предводителей дворянства как лидеров региональной элиты. Одновременно центр подчеркивает единоначалие в регионе, укрепляя институт губернатора. Контроль за земскими структурами со стороны центра осуществляется через влияние на выборные процессы, утверждение на выборные должности.
- Судебная система теряет привычные функции института с элементами регионального самоуправления. Эти функции сохраняются только на самых низких уровнях — волостном и уездном, где создается институт мировых судей, избираемых уездными земскими собраниями и городскими управами.
- Полицейская система полностью отделяется от институтов самоуправления и централизуется, что особенно четко видно на примере исправников, переподчиненных центру.

На городском уровне продолжается развитие самоуправления. Городское самоуправление развивается как всесословное, основанное на географической общности интересов (уровень сознания такой общности в городах все-таки увеличивается во второй половине XIX в. по сравнению с прежними временами). Вместо прежних шестигласных дум появляются *всесословные городские думы*. В качестве компетенции городского самоуправления определяются вопросы городского хозяйства, торговли, медицины и просвещения. Обновленное городское самоуправление развивается параллельно с институтом земств в уездах и выводом судебной власти (прежние городские магистраты) в особую сферу.

Городская реформа, как и земская, идет постепенно от региона к региону. Так, в 1862 г. выходит городовое положение для Москвы. В соответствии с ним городская дума включает по 35 представителей от пяти сословных групп, а распорядительная дума — по два представителя от этих пяти групп. По похожим правилам работают следующие городские думы, созданные в 1862—1863 гг. в Одессе и Тифлисе. Наконец, 16 июня 1870 г. реформа городского самоуправления была систематизирована с помощью общего "Городового положения". В городах предполагается создание городских дум из выборных гласных. Исполнительным органом становилась городская управа. Думу и управу возглавлял городской голова. Контроль центра за городским самоуправлением осуществлялся через губернское по городским делам присутствие под председательством губернатора. Городской голова утверждался министром внутренних дел или губернатором, а в двух столицах — самим царем.

Что касается асимметрии региональной политики, то она сохранялась по вполне объективным причинам: включение в состав России новых, совершенно иных по своей истории и культуре земель на Кавказе и в Центральной Азии и их интеграция требовали особого порядка управления. Этот порядок, как обычно, сочетал в разных масштабах самоуправление местных элит с военно-административными формами централизованного контроля, "мягкие" сценарии с "жесткими".

Важным событием при Александре II стало присоединение обширных территорий Центральной Азии, где к тому времени сложилась своя государственность и где население на протяжении многих веков принадлежало к мусульманской культуре. По сути это был новый мощный вызов для российской региональной политики.

В соответствии с "мягкой" тактикой были сохранены феодальные образования бухарского эмира и хивинского хана, которые стали вассалами русского царя. Произошло, таким образом, новое возвращение России к тактике сохранения вассальных "государств в государстве" на правах автономных регионов, которыми стали Бухарский эмират и Хивинское ханство. Причем в этих случаях использовалась не формула личной унии, как в Польше и Финляндии, а сохранение власти в руках местных аристократических династий.

Однако элементы "жесткой" тактики тоже широко использовались в Центральной Азии. Еще одно — Кокандское ханство сначала потеряло часть территории и признало себя вассалом, потом в 1876 г. было ликвидировано. В самом конце правления Александра II было подавлено вооруженное сопротивление туркменских племен, и их территории тоже отошли к России. В результате на части территории Центральной Азии появилось Туркестанское генерал-губернаторство (позднее — край) с жесткой системой военного управления. Территорией руководил командующий войсками — генерал-губернатор, ему подчинялись военные губернаторы, он же назначал уездных начальников. Однако для определенного баланса центр в Туркестане все равно опирался на вспомогательные структуры местной национальной администрации во главе с аксакалами (ср. с Кавказом и Сибирью первой половины XIX в.).

Тем временем присоединенный ранее Кавказ постепенно и с большим трудом ассимилировался в российском политическом пространстве, становился более похожим на обычные территории. Здесь в целом завершились военные действия против горских территориально-политических образований, отстаивавших свою независимость. В 1859 г. был взят аварский аул Гуниб, что означало разгром имамата Шамиля и инкорпорацию горных территорий на востоке Северного Кавказа. На западе Северного Кавказа, на адыгских землях сопротивление продолжалось до 1864 г. и тоже было подавлено. Усиление кавказского наместника происходит в победном для русских войск 1859 г., когда вместо канцелярии создается Главное управление наместника со структурой по типу правительства — департаментами и даже своей дипломатической канцелярией (поскольку проблемы Кавказа имели международный характер). Но к 1883 г. (уже при Александре III) на Кавказе был отменен институт наместника (хотя, как потом выяснилось, не навсегда[29]). Вообще на Кавказе стало больше "обычных" губерний, округа превращались в уезды, постепенно продвигались судебная и городская реформа. Показательно, например, что Тифлис оказался одним из первых российских городов, где была проведена реформа городского самоуправления.

Одновременно центральные власти продолжали подавление польской автономии, по-прежнему действуя в Польше по "жесткому" сценарию. Эта тенденция усилилась после Польского восстания 1863—1864 гг. Само понятие "Царство Польское" постепенно вытесняется "нейтральным" понятием "Привислинский край".

В то же время в Финляндии центр опасается создать еще одну "горячую точку" и потому идет на уступки ее автономии. На фоне Польского восстания в 1863 г. после долгого перерыва был созван финляндский сейм, был проведен ряд важных реформ. Финляндия, в отличие от Польши, сохраняла свою таможню и, следовательно, экономическую автономию от России.

---

[29] Кавказский наместник вновь был назначен при Николае II.

4.2.9

Александр III: новая частичная централизация

В период правления Александра III отмечается очередное изменение баланса "центр — регионы" в пользу центра. Очевидно, что эта тенденция стала реакцией на земские реформы Александра II, рост децентрализации и региональных свобод. Создание земств было одной из самых крупных уступок Российской империи региональным элитам и интересам. Региональные политические амбиции стали усиленно расти, одновременно с ростом как демократических настроений, так и общей политической нестабильности в государстве (включая развитие левого движения). Политика Александра III, ассоциируемая с "контрреформой", имела свою проекцию в региональной политике.

Во-первых, создаются *новые институты особого централизованного управления нестабильными территориями*. Ранее для этих целей использовался институт генерал-губернатора, или наместника. Этот институт продолжает существовать и в конце XIX в. Генерал-губернаторства были характерны для инокультурных окраинных территорий (Финляндское, Варшавское, Виленское, Кавказское, Степное, Туркестанское) и слабо освоенной восточной периферии (Иркутское, Приамурское). Отчасти этот опыт использовался для столичных регионов (Московское и, с оговорками, Киевское). Но теперь центр развивает саму концепцию особого управления территорией, придавая ей юридическое оформление. В 1881 г. вводится институт ***исключительного положения***, который имеет два уровня — усиленной или чрезвычайной охраны. Центр получает право создавать "временно и в случае необходимости особый порядок управления для водворения полного спокойствия и искоренения крамолы" [Ерошкин, 1968, с. 231]. Режим усиленной охраны дает региональному руководителю право закрывать собрания, торговые и промышленные организации, запрещать газеты, арестовывать, высылать или штрафовать бунтовщиков. Режим чрезвычайной охраны передает всю власть генерал-губернатору или другому специально назначенному администратору. В развитие этой тенденции в 1892 г. вводится третий по силе режим особого управления — военное положение: вся полнота власти передается военным и их учреждениям.

Во-вторых, продолжается разведение институтов выборного самоуправления на местах и судебной системы. В рамках судебной реформы была сохранена выборность местными самоуправленческими структурами мировых судей. При Александре III регионы лишаются и этой возможности. 12 июля 1889 г. вместо мировых судов возникает институт ***земских начальников***. Они представляют местную дворянскую элиту, но назначаются губернатором и утверждаются министром внутренних дел (земские начальники обычно назначались по несколько человек на уезд, отвечая за определенные волости внутри уезда). Губернаторы осуществляют надзор

за их деятельностью (возглавляя специальное губернское присутствие) и могут инициировать их смещение с должности.

Административная и судебная власти на местном уровне соединяются в лице подконтрольного центру земского начальника. Последний назначает волостных судей, получает право отменять приговоры сельских и волостных сходов, утверждать или отстранять от должности выборных крестьянами лиц, налагать на крестьян административные взыскания, приговаривать их к аресту и штрафу. Земский начальник осуществляет надзор за крестьянским самоуправлением, следит за расходованием мирских капиталов, занимается вопросами хозяйственного благоустройства и общественного порядка, наблюдает за нравственностью и поведением крестьян.

Появление земских начальников свидетельствовало о стремлении центра усилить контроль на самом низовом — волостном уровне после освобождения крестьян и в результате развития крестьянского и земского самоуправления на местах. Как результат, судебные функции на уровне волости были изъяты у местных выборных лиц и переданы местным же, но назначенным чиновникам, которым одновременно был поручен общий надзор. Выборный мировой суд функционирует на том этапе лишь в столицах и шести крупных городах (в остальных городах судьи назначаются министерством юстиции).

При этом крестьянское самоуправление, введенное при Павле, сохраняется. Базовой административной единицей является волость, которая делится на сельские общества. В последних проводятся сельские сходы и избираются сельские старосты. На волостном уровне собирается волостной сход (в него входят все должностные лица и выборные от каждых 10 дворов), действуют волостной старшина, волостное правление (старшина, сельские старосты, сборщики податей) и волостной суд.

В-третьих, *ограничивается сфера компетенции земств.* В 1890 г. земства лишились продовольственного дела. Распространение земств по стране шло отнюдь не последовательно. Так, в 1882 г. было отменено земство на Дону, которое просуществовало семь лет.

В-четвертых, развивается *огосударствление земства.* Институт земств почти не отделяется от централизованного государственного управления. Сотрудники земских управ становятся государственными чиновниками, управы получают класс должности и несут ответственность перед государственной администрацией. Губернатор имеет право властного надзора за целесообразностью деятельности земских учреждений (надзор осуществляется через губернское по земским делам присутствие). На уровне уездов с 1890 г. губернатор утверждает не только председателя управы, но и ее членов.

В-пятых, усиливается *влияние дворянства как главной опоры центра в региональной элите.* Стремясь ограничить политический вес иных региональных групп, центр намеренно увеличивает присутствие дворян в земских учреждениях. В ре-

зультате переделки земского положения 12 июня 1890 г. гласные уездных собраний избираются уже не всем уездом, а по отдельным группам. Определяются три категории выборщиков — дворяне-землевладельцы, общинные крестьяне (не являющиеся собственниками земли) и прочие. При этом крестьяне имеют право только определять своих кандидатов, а выбирает их губернатор. Ценз для дворян был снижен, в то время как для мещан — повышен. В результате доля дворян в уездных земских собраниях превысила половину, увеличившись с 42,4% в 1864 г. до 55,2% в 1890 г. В губернских земских собраниях дворяне изначально имели подавляющее преимущество и теперь еще больше увеличили отрыв — с 81,9% до 89,5% соответственно [Ерошкин, 1968, с. 239].

В-шестых, происходит *огосударствление городского самоуправления*. Городской голова также становится государственным чиновником. Для контроля на губернском уровне действует губернское по городским делам присутствие. Расстановка сил в городском самоуправлении тоже выправляется в пользу традиционной аристократии: в результате пересмотра городового положения 11 июня 1892 г. налоговый ценз на избирателей заменяется на имущественный, что было невыгодно торговцам и промышленникам.

4.2.10

Николай II: потеря баланса в отношениях "центр — регионы"

В конце своего существования Российская империя сталкивается с множеством вызовов. Одним из них является растущие политические амбиции на региональном уровне, выразителями которых становятся земства. Попытки центра ввести ограничения на деятельность земств, включить их в централизованную государственную систему управления имели свой обратный эффект, поскольку усилили консолидацию радикально настроенных земских деятелей и их настрой на борьбу. Земства пытаются стать полноценной региональной властью и, в частности, добиваются права на законодательную деятельность.

Региональное самоуправление оказывается в эпицентре самых принципиальных дискуссий. Допустив его развитие в 1864 г., царская власть всячески пытается его ограничить, опасаясь неконтролируемой деятельности и связанных с этим опасностей для политической безопасности империи. Деятельность Николая II позволяет говорить о продолжении тенденций, заданных его предшественником: дальнейшее развитие земства воспринимается как опасность для самодержавия.

Вскоре после вступления на престол 17 января 1895 г. царь назвал пожелания об участии земства в делах внутреннего управления бессмысленными мечтаниями. Примечательным документом стала выпущенная в 1899 г. графом Витте записка "Самодержавие и земство". В этом документе земство прямо называлось не-

пригодным средством управления. По мнению Витте, отражавшему точку зрения правительственных кругов и в целом позицию центра, система местного управления должна быть однородна с общим политическим строем государства.

В начале XX в. центр предпринимает ряд действий, продолжающих политику ограничения земств, особенно в экономической сфере. Продовольственное дело переходит в ведение региональных правительственных структур (губернские и уездные присутствия по крестьянским делам). В 1900 г. выходит запрет на повышение земских сборов выше определенной нормы. В 1902 г. земствам запрещают сбор статистических сведений о земельных имуществах. В 1904 г. центр показывает свою власть, проведя ревизию земств в четырех губерниях. По итогам ревизии в Тверской области были проведены кадровые чистки.

По инерции распространение земской реформы в регионах России на том этапе продолжается. В 1903 г. земства были введены в шести западных губерниях, а также в геополитически неустойчивых Ставропольской, Астраханской и Оренбургской губерниях, находившихся на границах с Кавказом и Центральной Азией. Однако полномочия этих земств были изначально урезаны.

Несмотря на введение ограничений, земское движение продолжает развиваться на местах и становится важным политическим субъектом в стране (см., например: [Ольденбург, 1991]). Земства консолидируются, создавая общероссийское лобби, выступающее за развитие демократических процессов и самоуправления на местах. Примечательным событием стал съезд земских деятелей в Петербурге в 1904 г. Земцы выступали за восстановление аутентичных земств в версии 1864 г., их подлинную самостоятельность и распространение на всей территории страны. Ответ Николая II на их требования был позитивным и неконкретным одновременно: "предоставить земским и городским учреждениям возможно широкое участие в заведовании различными сторонами местного благоустройства". Действия и выступления центральных властей показывают, что центр на том этапе не стремился развивать земские учреждения, но опасался негативной реакции элиты на их свертывание. Это неудивительно, поскольку нестабильность в стране нарастала, и в 1905 г. произошла первая русская революция. Прошедший в 1905 г. в Москве второй земский съезд вновь выдвинул целый ряд требований (в том же году в Москве прошел и третий съезд): среди них была отмена административной власти земских начальников.

В целом земцы лоббировали развитие российского парламентаризма и непосредственное участие представителей земств в парламентской деятельности. В результате им удалось обеспечить свое представительство на уровне центра: губернские земские собрания получили право делегировать по одному своему представителю в созданный в 1906 г. Госсовет. Таким образом, *впервые в российской истории было создано определенное, хотя и слабое, представительство регионального самоуправления в общегосударственных политических структурах.*

В сложившейся ситуации центр проводит непоследовательную политику, поскольку его отношения с регионами становятся менее сбалансированными, а управляемость по разным причинам снижается. Ощущая определенную конкуренцию со стороны земств на местах, центр продолжает усиливать институт губернатора. В деятельности губернатора увеличивается силовая составляющая. С 1904 г. губернатор стал председателем "особого совещания", в состав которого, в частности, вошли начальник губернского жандармского управления и прокурор окружного суда. Примечательна реакция революционеров на действия центра по консолидации властных полномочий на местах в руках губернатора: В.И. Ленин считал российского губернатора "настоящим сатрапом".

В то же время центр идет и на уступки, пытаясь время от времени "выпускать пар". Правовое оформление влияния земств на общегосударственном уровне (в Госсовете) является важным критерием признания этой структуры центром в качестве политического партнера. В рамках земств были сделаны уступки крестьянам: в 1906 г. отменено назначение губернатором гласных от крестьян в земствах с восстановлением уездного избирательного съезда от сельских сообществ. Таким образом, был восстановлен один из элементов изначальной земской реформы Александра II.

Наконец, в 1912 г. было отменено еще одно "контрреформаторское" решение Александра III — в связи с восстановлением института мировых судей. Уездные земские собрания и городские думы вновь получили право выбирать мировых судей в губерниях (ограничителем со стороны центра стало назначение председателя мирового съезда министром внутренних дел). Но государство действовало постепенно, распространяя реформу от губернии к губернии. Мировые судьи были введены до войны в 13 губерниях, а к 1917 г. — в 20 губерниях. Соответственно, институт земских начальников был ослаблен, у них изымались судебные функции.

Неустойчивость растет и в отношениях центра с автономными государственными образованиями. Именно при Николае II центр впервые начинает проводить откровенно жесткую политику в отношении Финляндии. В 1899 г. царь присвоил себе право издания законов для Финляндии без согласования с сеймом. В 1903 г. генерал-губернатор получил здесь чрезвычайные полномочия. Но в 1905 г. на фоне Первой русской революции власть пошла на уступки: Николай II подписал манифест об отмене всех законов, принятых им после 1899 г. В 1906 г. сейм принял и царь утвердил новый сеймовый устав (порядок избрания сейма и пр.), определяющий основы политической системы в автономии. В 1910 г., однако, вышел новый царский указ, обозначивший тенденцию к ликвидации автономии. Финляндия практически оказалась в том положении, в котором на протяжении десятилетий находилась Польша.

На этом фоне в России отмечается активное развитие национальных движений, выступающих за автономию своих регионов. Популярность в этих движениях

получают идеи федерализма, который обычно понимается в контексте обретения национальными окраинами политической автономии. Такие движения появляются уже не только в Польше, но и на Украине, в Закавказье, Центральной Азии и др. Их развитие существенно подтачивает политическое единство империи и легитимность самодержавной власти, явно не справляющейся с многочисленными политическими и региональными вызовами.

В целом на закате Российской империи в системе "центр — регионы" отмечается явное нарушение баланса, что стало одним из стимулов для последующих революционных изменений.

4.3

Отношения "центр — регионы" в советский период

4.3.1

Февральская революция и ее последствия

Революционные процессы 1917 г. коренным образом изменили отношения между центром и регионами в России. *Ликвидация самодержавного монархического строя одновременно означала переустройство на новых основаниях всей системы "центр — регионы", формирование нового баланса в этих отношениях при создании новых властных органов.* После прихода к власти Временного правительства нестабильность в стране продолжала нарастать, сказываясь в том числе и на ситуации в региональной политике.

Политика Временного правительства отличалась лояльностью по отношению к тем политическим институтам, которые, сформировавшись при царе, символизировали демократические процессы и развитие самоуправления на региональном уровне. Это неудивительно, поскольку политические силы и партии, пришедшие к власти после Февральской революции, были тесно связаны с земским движением и активно выступали за его права. Как результат, при Временном правительстве принимается закон, который расширяет права земств, усиливая, таким образом, самоуправленческие начала в провинции. Впервые был создан новый уровень земств — в волостях (ранее земства существовали только в губерниях и уездах).

Таким образом, земская система регионального самоуправления должна была начать функционировать уже на трех уровнях. Однако говорить о реальных изменениях в отношениях между центром и регионами в данном случае нельзя, поскольку новая система едва успела заработать. После прихода к власти большевиков земства были ликвидированы.

В целом созданная Временным правительством территориально-политическая система носила неустойчивый и переходный характер. *Падение самодержавия стимулировало расслоение имперского пространства на "естественные" ареалы со своими этнокультурными особенностями.* Становится очевидным, что новая власть не в состоянии удержать под своим контролем все территории бывшей Российской империи. В свою очередь на этих территориях идет формирование органов самоуправления (обычно при участии левых[30] и националистических партий), требования которых различались от автономии в составе России до полной независимости (как правило, внутри национального движения не было единства, и шла своя политическая борьба). Как сторонники централизации, так и автономисты рассчитывали на созыв Учредительного собрания и определение нового территориально-политического формата Российского государства.

Пока же Временное правительство стремится удержать единство страны, используя тактику уступок наиболее активным местным движениям и требуя лишь, чтобы они признали над собой центральную власть. Под определенным контролем Временного правительства действуют, например, такие структуры управления крупными этническими периферия́ми, как Особый Закавказский комитет, Туркестанский комитет и др., созданные местными элитами. Еще одной разновидностью региональных властных структур, лояльных Временному правительству, являются на том этапе казачьи войсковые правительства (Дон, Кубань, Оренбург и др.). Реформируя структуру АТД, Временное правительство увеличивает территорию Эстляндской губернии за счет присоединения эстонских этнических территорий, создает Степную область калмыцкого народа и т.п. Временное правительство соглашается на восстановление автономии и на возможное в будущем предоставление независимости для Финляндии и Польши, наименее стабильных и сепаратистски настроенных автономных регионов прежней Российской империи. В Финляндии были восстановлены конституция и самоуправление в полном объеме. В отношении Польши Временное правительство признало ее право на отделение и возможность создания в будущем независимого государства. Фактически Польша и так выходит из-под российского контроля, в ней идет формирование собственной государственности.

Национальные и автономистские движения достаточно активно развиваются в других частях бывшей империи с наиболее развитой или активно формирующейся национально-региональной идентичностью — в Прибалтике, на Украине, в Закавказье, Центральной Азии.

Февральская революция стала мощным стимулом для развития украинского автономистского движения (тем более, что самодержавная власть не признавала ук-

[30] Но не большевиков, а эсеров, меньшевиков и пр.

раинскую идентичность). В Киеве уже в марте 1917 г. была сформирована Центральная Рада, выступившая за автономию. Фактически на Украине возникла новая система власти. Ее структуры в виде губернских, уездных и городских рад были сформированы по всей Украине. Отношения Центральной Рады с Временным правительством оказались неустойчивыми, компромисс так и не был найден.

После Февральской революции активизируется политическая активность мусульманских элит (часть которых находится под турецким влиянием). В Азербайджане к тому времени уже несколько лет действует партия "Мусават". Еще до революции сложились Тюркская партия федералистов и др. В мае 1917 г. в Казани прошел I съезд мусульман. Летом 1917 г. в Оренбурге состоялся I всекиргизский (т.е. в нынешних терминах — казахский) съезд. В Туркестане развиваются конкурирующие движения джадидов и улемистов (в автономных Бухаре и Хиве появляются движения младобухарцев и младохивинцев, повторяющие аналогичное движение младотурков). В марте 1917 г. в Ташкенте возникла властная структура под названием Шура-и-Ислам, руководство которой выступало за автономию региона. Прошедший в апреле 1917 г. съезд поддержал Временное правительство и в то же время выступил за самоуправление Туркестана. Был избран краевой совет туркестанских мусульман. В июне—сентябре 1917 г. в процессе внутриполитической борьбы в регионе возникло более радикальное движение Шура-и-Улема, выступавшее за отделение от России и союз с Турцией.

Требования автономии появляются на других территориях страны. Например, в Сибири за территориальную автономию выступили представители бурят.

Таким образом, уровень централизованного политического контроля на этом этапе был резко ослаблен. Новая власть носила очевидно временный характер. Она слабо контролировала территорию и шла на уступки регионалистским и националистическим тенденциям, которые все оказались на поверхности после революции. Баланс отношений был резко смещен в пользу регионов, многие из которых претендовали на создание независимых государств или, как минимум, на автономию в составе России. После Октябрьской революции борьба за территорию и ее статус стала одним из важнейших аспектов политической борьбы и последовавшей гражданской войны.

4.3.2

Советы: от альтернативных органов самоуправления к новой государственной власти

Одновременно с описанными выше процессами в России складывалась система параллельных органов власти в виде советов. Важнейшая особенность советского государства, возникшего в результате Октябрьской революции, состояла в том, что

оно формировалось снизу, через консолидацию системы советов, впервые сложившейся во время революции 1905 г. Прежние властные структуры были сметены революцией. Их место заняла новая территориальная сеть, которая ранее играла роль структур местного самоуправления, созданных беднейшими и отчужденными от власти слоями преимущественно городского населения при активном участии различных левых партий.

История первого совета хорошо известна: он возник в 1905 г. в текстильном Иваново-Вознесенске, городе в Центральной России, где рабочие создали совет делегатов для ведения переговоров с начальством. В 1905 г. советы занимались организацией стачек и в целом представительством интересов трудящихся в их отношениях с работодателями и властями. В таком "идеальном" виде их можно считать структурами местного самоуправления, складывающимися при сочетании социально-классового и территориального признаков. Хотя, конечно, советы на том этапе не являлись органами подлинно территориального самоуправления, защищая преимущественно классовые интересы, но в привязке к территории определенных городов и местностей. Первый всплеск их деятельности связывают с осенью 1905 г. Неудивительно, что наиболее крупными и политизированными оказались советы в Санкт-Петербурге и Москве. Во многих источниках Санкт-Петербургский совет описывается как своеобразный рабочий парламент. Хотя ведущие роли в нем и в других крупных советах играли представители левых партий, т.е. советы изначально получили вполне определенную партийную окраску. Меньшевики называли советы органами рабочего самоуправления, уделяя им огромное внимание.

Вторая и гораздо более мощная волна советских структур поднялась в 1917 г. после Февральской революции. Левые партии воспроизвели уже известный и хорошо изученный опыт, руководя формированием советов. К осени 1917 г. в условиях общего беспорядка и острых политических конфликтов территориальная сеть советов представляла собой одну из существующих систем власти. Наиболее крупные советы были политизированы и функционировали под управлением левых партий. Советы на районном уровне, а также созданная по производственному принципу сеть фабзавкомов (фабрично-заводских комитетов) в большей степени были насыщены представителями народных масс. Причем они реально решали многие локальные вопросы, такие, как обеспечение рабочих жильем, столовыми, их детей — яслями, организация помощи жертвам войны и пр.

Таким образом, к моменту Октябрьской революции в России функционировала разветвленная сеть органов "сословного самоуправления наоборот". Она имела отчетливо выраженную классовую природу (вспомним, что система земского самоуправления в царской России оказалась по преимуществу дворянской) и строилась как по территориальному, так и по производственному (фабзавкомы) признаку. Наличие этой сети позволило революционерам провозгласить лозунг "Вся власть Советам!" и осуществить замену старой властной системы на новую.

При этом отдельной задачей партии большевиков был перехват власти в советах, которые поначалу больше тяготели к меньшевикам и эсерам.

Известная классификация Д. Кипа определяет три способа захвата власти большевиками в советах в зависимости от типа территории.

- Первый и самый простой способ был реализован в старопромышленных районах, превратившихся в политические бастионы радикальных левых: здесь большевики изначально доминировали в советах и фабзавкомах.
- В больших городах, где в советах преобладали эсеры и меньшевики, создавалась параллельная власть на основе военного гарнизона или фабзавкома (влияние большевиков среди солдат, а также в заводских комитетах было выше).
- В наиболее сложных случаях консервативных городов среднего размера разворачивалась острая, зачастую вооруженная борьба; антибольшевистски настроенные советы создавали комитеты спасения, пытаясь не допустить переход власти к большевикам.

В дальнейшем, как отмечает Н. Верт, "власть снизу", т.е. "власть Советов", набиравшая силу с февраля по октябрь, через различные децентрализованные институты, созданные как потенциальное "противостояние власти", стала превращаться во "власть сверху", присвоив себе все возможные полномочия, используя бюрократические меры и прибегая к насилию" [Верт, 2003, с. 123]. По мнению Н. Верта, власть в России переходила от общества к государству, а в государстве — к партии большевиков. На региональном уровне это означало превращение советов из органов самодеятельного местного сословно-классового самоуправления и политической самоорганизации в каркас новой государственной власти, которую при этом взяли в свои руки большевики, оттеснив тех, кто на первых порах играл в советах более значимую роль.

4.3.3

Октябрьская революция и рождение советского федерализма

В то время как территориальная сеть советов на местах составила институциональный каркас новой власти, в роли субъектов нового государственного строительства выступили этнокультурные сообщества. Их консолидация заложила основы советского федерализма.

По своей природе советский федерализм был этническим федерализмом, поскольку в основе процесса федерализации лежало национально-территориальное размежевание и создание субъектов федерации в формате национальных государств, принимающих при этом социалистическую доктрину. Советский федерализм, будучи совершенно новым историческим экспериментом, сочетал юридические элементы самого либерального федерализма, местами напоминающего конфедерализм,

фактической жесткой централизацией в условиях однопартийной системы, плановой экономики и авторитарного режима. Советское начало (территориальная сеть социально-классовых советов как институциональный каркас) сочеталось с началом социалистическим (политическая победа левого движения) в границах принципиально новых государственных образований — советских республик. Советские республики формировались в значительной степени по этническому принципу, хотя в годы гражданской войны могли представлять собой и русские региональные сообщества (как это было на Юге России; см. ниже).

Одним из принципиальных положений программы большевиков было право народов на самоопределение вплоть до отделения. Большевистская программа представляла царскую Россию в качестве "тюрьмы народов", что определяло контекст предполагаемых действий новой власти — освобождение всех народов России от "гнета царизма".

Принципы большевистской национальной политики после Октябрьской революции были реализованы в форме федерализма. При этом федерализм понимался в контексте права народов на самоопределение, т.е. субъектами федеративных отношений считались этнические группы[31]. Предполагалось, что одни народы могут объединиться в федерацию, а другие — создать собственные независимые государства. Такая программа имела важный политический смысл: она позволяла привлечь на сторону большевиков национальные окраины, которым было обещано создание национальной автономии, практически невозможной в условиях самодержавия.

Новая государственность на территории бывшей Российской империи оформляется в виде РСФСР — Российской Социалистической Федеративной Советской Республики[32]. Одним из первых актов нового государства была Декларация прав народов России, принятая 2 ноября (15 по новому стилю) 1917 г. Эта декларация содержала следующие принципиальные позиции, определившие новое содержание региональной политики и идеологические основы советского федерализма [Лепешкин, 1977]:

- равенство и суверенность всех народов;
- право на свободное самоопределение вплоть до отделения и создания независимых государств;
- отмена национальных и религиозных привилегий и ограничений.

Логика мировой революции, в развитие которой верили большевики, предполагала неуклонное увеличение количества советских национальных республик

[31] По истории федерализма в России существует целый ряд интересных работ. В частности, можно выделить: [Абдулатипов и др., 1992—1993; Медведев, 1995] и др.

[32] В 1936 г. в названии РСФСР слова "социалистическая" и "советская" поменяли местами.

стремящееся в пределе к их всемирной федерации. Как показала практика, это количество оказалось ограниченным рамками прежней Российской империи, и то не всей ее территории. Но сам принцип формирования новой государственности на основе территориальных структур социально-классовой политико-партийной самоорганизации при размежевании государственных образований по национальному принципу позволял создать широкую сеть советских национальных республик.

Наиболее крупной такой республикой стала РСФСР, оформленная юридически в январе 1918 г. Тогда в Петрограде проходили III Всероссийский съезд советов рабочих и солдатских депутатов и III всероссийский съезд советов крестьянских депутатов, которые затем были объединены. Объединенный съезд принял Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа, которая является историческим документом, установившим систему советского федерализма. Позднее она стала первым разделом первой конституции РСФСР, принятой 10 июля 1918 г. V Всероссийским съездом советов. Российская государственность определялась как свободный союз свободных наций, которые создают федерацию советских национальных республик. Данная формулировка представляла компромисс между принципом национально-государственного размежевания и сохранением России как крупного и притом неизбежно многонационального государства. Иными словами, стремясь создать всемирную федерацию и будучи ее естественным центром, РСФСР сама конституировалась в качестве федерации, субъектами которой выступали внутрироссийские национально-государственные образования. Это изначально задало статусные различия национально-государственных образований.

Региональная политика в период установления советской власти понималась как национальная политика[33]. Их смысл виделся в предоставлении народам империи национально-государственной автономии. Федерализм понимался как способ решения национального вопроса через предоставление автономии и объединение этих автономий в федерацию. Как отмечал лидер нового государства В.И. Ленин, "мы дали всем нерусским национальностям их собственные республики или автономные области" [Ленин, 1958—1965, т. 44, с. 146]. В реальности, конечно, речь не могла идти действительно обо всех народах: менее крупные и периферийные этносы получили автономию не сразу, если вообще ее получили.

На территории империи был численно доминирующий народ — русские, который оказался в противоречивом положении. Было очевидно, что создать для русских отдельную национальную автономию невозможно, поскольку ее размеры будут несопоставимо больше размеров любой другой национальной автономии. Поэтому на концептуальном уровне было принято решение, что русские реализуют

[33] Одним из ключевых ведомств в новой системе власти стал Народный комиссариат по делам национальностей — Наркомнац под руководством И. Сталина, ведавший вопросами национальной политики и национально-территориального размежевания.

свои национальные права непосредственно через РСФСР, в составе которой находятся нерусские автономии.

4.3.4

Расколы российского пространства

Формирование новой системы "центр — регионы" заняло многие годы. *Начавшаяся гражданская война привела к дроблению российской территории на множество квазигосударственных образований.* Одни из них создавалась в регионах (причем не обязательно национальных) в процессе формирования РСФСР и провозглашали себя советскими республиками. Другие были образованы оппозицией, причем разными ее группами, нередко остро конфликтовавшими друг с другом. На территории России появились региональные правительства с участием кадетов, эсеров, меньшевиков и других партий. Немного позднее сложились военно-административные "белогвардейские" образования. Целый ряд прежних автономных регионов или крупных этнических ареалов приступил к более или менее успешному формированию собственной независимой государственности, рассчитывая на зарубежную поддержку.

Наименее устойчивыми оказались западные границы прежней империи, где произошло образование ряда независимых государств. Советской России не удалось удержать в своем составе территории с западно-христианской культурой, тяготевшие к Европе. На основе этих территорий в продолжение процесса национально-государственного строительства, захватившего Европу в XIX в., возникли пять новых национальных государств — Финляндия, Польша, Эстония, Латвия и Литва. Также была потеряна территория Молдавии — региона с православной культурой, но романским, а не славянским культурным субстратом.

- В Финляндии сейм принял в декабре 1917 г. декларацию о независимости. РСФСР признала независимость Финляндии. Правда, все-таки имела место попытка создать в январе 1918 г. Финскую социалистическую рабочую республику, которая быстро провалилась. Кроме того, следует обратить внимание на создание автономной власти в 1920—1922 гг. в северных районах Карелии (территория РСФСР) с центром в Ухте (Временное карельское правительство, Карельский союз, Временный карельский комитет), которая была разгромлена советскими войсками. Для этой карельской автономии была характерна связь с Финляндией.
- Польша стала независимым государством. В ноябре 1918 г. Регентский совет передал власть Пилсудскому, который сформировал польское правительство. Попытка Красной Армии летом 1920 г. организовать поход на Польшу была неудачной, и на "польском фронте" советская Россия была вынуждена уступить. В марте 1921 г. Россия и Польша подписали в Риге мирный договор, в соответст-

вии с которым Польша получила территории Западной Украины и Западной Белоруссии, ранее входившие в империю. В самой Польше в 1921 г. была принята конституция.

• В Прибалтике на этнической основе возникли три независимых государства — Эстония, Латвия и Литва. Собственные органы власти были сформированы здесь в 1918 г. За этим последовал период борьбы с попытками утверждения советской власти. К 1920 г. все три государства обрели достаточную устойчивость, и Россия подписала с ними мирные договора, признав их существование.

• Территория Молдавии (Бессарабии) отошла к этнически родственной Румынии. Еще в октябре 1917 г. на Военно-молдавском съезде был создан Сфатул цэрий ("Совет страны"), выступивший за автономию Молдавии. В декабре 1917 г. он объявил о создании народной республики, но в начале 1918 г. Молдавия была оккупирована Румынией. В конце 1918 г. Сфатул цэрий поддержал объединение Молдавии с Румынией.

Очень сложная ситуация возникает на Украине. Вскоре после Октябрьской революции Центральная Рада провозглашает Украинскую народную республику в составе России (разумеется, речь не шла о советской России). В январе 1918 г. УНР провозглашает независимость. Но незадолго до этого, в декабре 1917 г. в Харькове была провозглашена Украинская ССР. На протяжении ряда лет территория Украины была расколота между регионами, контролируемыми сторонниками независимости (а также немецкими или польскими войсками), и регионами, где действовала советская власть. Попытки создания автономных украинских правительств после разгона немцами Центральной Рады предпринимались еще не раз — Украинская держава гетмана П. Скоропадского (под контролем Германии), Украинская директория С. Петлюры в 1919—1920 гг. В 1921 г. на основной территории Украины утвердилась советская власть, но Западную Украину пришлось уступить Польше.

Имела место и попытка создания независимого государства в Белоруссии, где национальное движение было очень слабым. В 1918 г. здесь была провозглашена Белорусская народная республика, которая, однако, оказалась эфемерным образованием. После гражданской войны, в 1921 г. Белоруссия поделилась на две части: Белорусскую ССР и территорию Польши.

На южных границах были предприняты менее удачные попытки создания независимых от советской России национальных государств.

• В 1918 г. возник Закавказский сейм, и была провозглашена Закавказская федеративная демократическая республика (важный пример единственной "несоветской" федерации, созданной в процессе распада империи), которая быстро распалась на три части — Грузию, Армению и Азербайджан[34]. Эти три государства

[34] Кроме того, в Нахичевани в 1918 г. была провозглашена Аракская республика.

оказались недолговечными. В 1920 г. советская власть была установлена в Азербайджане и Армении, в 1921 г. — в Грузии.

• На Северном Кавказе также развивается национальное движение, что влечет за собой формирование ряда еще менее долговечных государственных образований. В декабре 1917 г. во Владикавказе было сформировано многонациональное Терско-Дагестанское правительство, просуществовавшее несколько месяцев. Далее в 1918 г. действовали Терский казачье-крестьянский совет и Временное народное правительство Терского края. В работе этих структур участвовали как терские казаки, так и представители народов Северного Кавказа. В мае 1918 г. в Тифлисе была провозглашена Горская республика (Республика Союза горцев Северного Кавказа), где ключевой фигурой был чеченец Т. Чермоев. В горах Чечни до 1920 г. существовал Северо-Кавказский эмират Узун-Хаджи. В Дагестане Н. Гоцинский, потомок наиба Шамиля, пытался создать новый имамат (он был провозглашен четвертым имамом Дагестана). Также некоторое время в Дагестане существовало Кавказско-Каспийское правительство Л. Бичерахова (осетина по национальности; его брат Г. Бичерахов был создателем Временного народного правительства Терского края).

• В Центральной Азии было несколько попыток создания независимых государственных образований. На казахской территории в этом направлении действовала партия "Алаш". Созданная ею Алаш-орда была окончательно ликвидирована в 1920 г. В Туркестане в ноябре—декабре 1917 г. существовала Кокандская автономия, ориентированная на Турцию. В дальнейшем, после установления советской власти в Туркестане, Бухаре и Хиве, в Центральной Азии развивалось движение басмачей, которые на разных этапах могли де-факто контролировать довольно большие территории (это движение было в целом ликвидировано к 1926 г.).

Расколы российского пространства проходят не только по линии "русское ядро — этнические периферии". Собственно русская территория распадается на части, причем границы расколов были связаны не только с текущими военными успехами Красной Армии или белогвардейцев. В годы гражданской войны достаточно очевидными стали и противоречия между "русским ядром" и "русскими окраинами", когда именно на последних сопротивление советской власти оказалось наиболее активным.

Во-первых, особая ситуация возникает на Юге России, прежде всего — на казачьих территориях Дона и Кубани.

Начало 1918 г. ознаменовалось формированием первых государственных образований в составе РСФСР. Эти государственные образования провозглашались стихийно "снизу" и объявляли о своем присоединении к новому государствообразующему центру. Данный процесс активно разворачивался на Юге России. В январе 1918 г. была провозглашена Ставропольская советская республика, в марте — Терская (Пятигорск), Черноморская (Туапсе), Донская и Таврическая (Симферо-

поль), в апреле — Кубанская (Екатеринодар, ныне — Краснодар). В мае 1918 г. появилась объединенная Кубано-Черноморская советская республика. В июле 1918 г. на I съезде советов Северного Кавказа была провозглашена Северо-Кавказская советская республика, в которую объединились Кубано-Черноморская, Терская и Ставропольская республики.

Однако процесс "советского" государствообразования на Юге России был прерван в связи с развитием на этих территориях белого движения, пользовавшегося поддержкой части казачества. Таврическая республика продержалась только до апреля 1918 г. К концу 1918 г. большевики потеряли контроль на Северном Кавказе, и в декабре 1918 г. Северо-Кавказская республика была упразднена постановлением ВЦИК.

Самым интересным примером является Кубань, где возникло движение в поддержку региональной автономии[35]. На Кубани в 1917—1919 гг. отмечается борьба между самыми разными группами, стремившимися создать свои правительства. Еще до Кубанской советской республики кубанские казаки создали собственное краевое правительство — Кубанскую раду[36]. После занятия Екатеринодара белогвардейским генералом А. Деникиным в августе 1918 г. это региональное правительство было воссоздано. Но в рамках этого правительства произошел острый конфликт между сторонниками А. Деникина ("линейцами"), которые выступали против какой бы то ни было региональной автономии, и кубанскими автономистами ("черноморцами"). Последним удалось захватить власть в Кубанской раде, но их разогнал в ноябре 1919 г. А. Деникин (некоторые лидеры автономистов были просто расстреляны).

Другим особым регионом проявляет себя казачий Дон, где советская власть на первых порах имела мало перспектив. В то же время, в отличие от Кубани, на Дону с его сложившимися в XVIII—XIX вв. традициями служения казаков государю автономизм развит не был. Еще при Временном правительстве здесь, как и на Кубани, возникла своя властная структура — Донское войсковое правительство. В апреле 1918 г. была сформирована квазигосударственная власть в виде Временного донского правительства. В мае 1918 г. оно было заново провозглашено в Новочеркасске с передачей власти генералу П. Краснову, который получил титул войскового атамана. В июне 1918 г. была принята декларация, провозглашавшая Донскую республику.

Интересным примером была попытка политической консолидации казаков (донских, кубанских и терских) и народов Северного Кавказа. В октябре 1917 г.

---

[35] Напомним, что кубанские казаки имеют совершенно особое происхождение и потому хорошо развитую идентичность. Начало кубанскому казачеству было положено переселением на эти земли бывших запорожских казаков с территории Украины при Екатерине II. Поэтому Кубань генетически и исторически тесно связана с Украиной.

[36] Кубанская рада как автономистское объединение появилась еще в апреле 1917 г. В ноябре 1917 г. она создала краевое правительство.

во Владикавказе создан Юго-Восточный Союз казачьих войск, горцев Кавказа и вольных народов степей. После Октябрьской революции на этой основе в Екатеринодаре возникло Объединенное правительство, просуществовавшее до начала 1918 г.

В целом на Юге России в 1918 г. формируется мощное ядро антибольшевистского сопротивления во главе с генералом А. Деникиным. Этот белогвардейский генерал опирался на территориально-политическую основу Юго-Восточного Союза. Но при этом речь шла не о создании региональной автономии. Наоборот, А. Деникин использовал лозунги "великой, единой и неделимой России", а Юг виделся как плацдарм для завоевания власти в центре.

В 1918 г. А. Деникин стал командующим Вооруженными силами Юга России. К концу 1918 г. ему удалось ликвидировать советскую власть на Юге, уничтожив все советские республики, возникшие на этой территории весной. В январе 1919 г. А. Деникин создал единое военное командование Юга России. Он имел статус главнокомандующего, при нем в качестве своеобразного регионального правительства действовало Особое совещание. Под контролем А. Деникина находились Кубань, Дон (Донская республика была провозглашена частью Юго-Восточного союза) и другие южные территории. Эта ситуация сохранялась до марта 1920 г., когда армия А. Деникина была разгромлена большевиками (в апреле 1920 г. А. Деникин покинул Россию). Последним островком южной антибольшевистской квазигосударственности оставался Крым. В апреле 1920 г. правителем Юга России стал генерал П. Врангель, контролировавший Крым. Его армия была разгромлена в ноябре 1920 г., после чего Крым тоже оказался под полным контролем большевиков.

Во-вторых, за границами территориально-политического контроля советской власти длительное время находится Русский Север.

На Русском Севере возникает автономная Северная область. В августе 1918 г. было создано Верховное управление Северной области во главе с народным социалистом Н. Чайковским. В октябре 1918 г. в Архангельске появилось более устойчивое правительство Северной области. В апреле 1919 г. Север, подобно Югу, признал верховную власть А. Колчака. Со своей стороны А. Колчак в сентябре 1919 г. упразднил временное правительство Северной области и назначил главой этого региона генерала Е. Миллера. Северная область была ликвидирована большевиками в феврале 1920 г., почти одновременно с расстрелом А. Колчака и уничтожением оппозиции в Сибири.

В-третьих, в ходе гражданской войны начинает проявляться раскол между Западом и Востоком России. Свои территориально-политические системы складываются в Сибири и на Дальнем Востоке. С одной стороны, они играют роль плацдармов для захвата власти в центре (Сибирь А. Колчака) или распространения советской власти (Дальневосточная республика). С другой стороны, в Сибири к тому времени уже проявляются попытки формирования собственной идентичности и

существуют выступления в пользу автономии. Данную тенденцию обозначает сибирское областничество, движение в поддержку сибирской автономии. Представители этого движения воспринимают политику центра в отношении Сибири как колониальную.

Сначала на Русском Востоке формировались региональные правительства, в которые входили представители оппозиционных большевикам политических партий. Восток в силу своего географического положения и слабых позиций коммунистического движения играет роль своеобразного убежища для оппозиции новому режиму (автономистская составляющая была выражена гораздо слабее). В январе—феврале 1918 г. в Томске возникает Временное сибирское правительство. Вскоре, в мае 1918 г. основной состав этого правительства обосновался во Владивостоке. Тем временем в Томске в июне 1918 г. было создано новое Временное сибирское правительство. В ноябре 1918 г. это правительство передало власть Уфимской директории (Уфа, т.е. центр директории находился на Урале), которая стала следующей крупной попыткой создания новой квазигосударственной власти. Уфимская директория возникла в сентябре 1918 г. и, что важно отметить, позиционировалась как Временное всероссийское правительство (в октябре она перебралась в Сибирь — в Омск[37]).

Следующая и наиболее серьезная попытка создания антибольшевистской власти, контролирующей большой участок российской территории, связана с адмиралом А. Колчаком. В ноябре 1918 г. в Омске была арестована Уфимская директория, и А. Колчак был провозглашен верховным правителем России. Подобно А. Деникину, А. Колчак видел Сибирь как плацдарм для завоевания власти в России, а не автономное образование[38]. Хотя надо понимать, что в случае успешного закрепления белогвардейцев на этой территории здесь при определенных обстоятельствах могло сформироваться новое государство. Впрочем, этого не случилось.

Контролируемая А. Колчаком территория представляла собой основу белогвардейской России, выступавшей на том этапе центром сопротивления новому режиму, утвердившемуся в столицах, Центральной России и Поволжье. А. Колчак позиционировался как верховный правитель России (а не региональный лидер), ему формально подчинялся А. Деникин, контролировавший Юг России в 1918—1919 гг. При А. Колчаке действовали органы власти — Совет верховного правителя и Совет

---

[37] Вообще, данная структура под давлением большевиков мигрировала с запада на восток. Впервые она возникла в 1918 г. в Самаре, где после мятежа белочехов эсеры организовали комитет из депутатов разогнанного Учредительного собрания — Комуч. В сентябре 1918 г. они собрались в Уфе, где провозгласили Всероссийское временное правительство. Затем им пришлось перебраться в Омск.

[38] Движение в поддержку советской власти в Сибири к тому времени было практически подавлено. Созданная в Иркутске в 1917 г. Центросибирь (ЦИК советов Сибири) летом 1918 г. оставила Иркутск и Забайкалье и самораспустилась.

министров. Территория являлась как бы осколком прежней России, она сохраняла традиционное губернское устройство, и на ней назначались губернаторы.

Однако А. Колчаку не удалось удержать власть на территории Сибири и Дальнего Востока (Урал представлял собой буферную зону, за которую велась борьба; кроме того, здесь в ноябре 1917 г. была провозглашена башкирская автономия во главе с А.-З. Валидовым). Весеннее наступление А. Колчака на Урал и Волгу в 1919 г. закончилось полным поражением[39]. В ноябре 1919 г. он потерял свой столичный центр — Омск. К концу 1919 г. Сибирь перешла под контроль большевиков. В январе 1920 г. А. Колчак передал права верховного правителя А. Деникину (т.е. центром сопротивления формально стал Юг), а в феврале был расстрелян большевиками в Иркутске.

Новым государственным образованием на Дальнем Востоке после разгрома А. Колчака стала Дальневосточная республика (ДВР), провозглашенная на учредительном съезде в Верхнеудинске (нынешний Улан-Удэ) 6 апреля 1920 г. Эта республика формально была независимой, но находилась под влиянием РСФСР (широко распространено ее определение как буферной республики). В мае РСФСР официально признала ДВР, которая постепенно расширяла свою территорию (фактически в интересах РСФСР и при ее военной поддержке).

Первоначально ДВР занимала на самом деле не Дальний Восток, а Забайкалье, и то не все. В Забайкалье и на Дальнем Востоке шла своя борьба за территорию. Как уже сказано, действовавшая в Прибайкалье и Забайкалье большевистская Центросибирь к тому времени потерпела поражение. Главным противником советской власти в Забайкалье стал Г. Семенов, объявленный атаманом Забайкальского казачьего войска. В январе 1919 г. в Чите под его руководством было создано Забайкальское правительство. Летом 1920 г. прошло краевое собрание, в сентябре было сформировано Временное Восточно-Забайкальское народное собрание. Однако на этом власть Г. Семенова в Забайкалье закончилась.

В октябре 1920 г. под контроль ДВР перешла Чита, которая стала ее новой столицей. После этого в октябре—ноябре 1920 г. было сформировано правительство ДВР, а в январе 1921 г. прошли выборы в Учредительное собрание. Далее Учредительное собрание приняло конституцию ДВР, которая провозглашалась независимым демократическим государством (парламент ДВР назывался Народным собранием). При этом правительство ДВР возглавляли большевики, лояльные руководству РСФСР, и потому говорить о реальном развитии нового независимого государства не приходилось.

Если Забайкалье в 1920 г. стало новым центром распространения советской власти, то в 1921—1922 гг. на собственно Дальнем Востоке продолжалась война меж-

[39] Летом 1919 г. большевики взяли Пермь и Екатеринбург, и Урал окончательно закрепился в составе советской России. К тому времени были подавлены и попытки оренбургского войскового казачьего атамана А. Дутова удержать под своей властью Южный Урал.

ду большевиками и ДВР, с одной стороны, и белогвардейскими частями и японско-американскими интервентами, с другой. После победы большевиков и выхода Красной Армии к Тихому океану Народное Собрание ДВР в ноябре 1922 г. обратилось к властям РСФСР с просьбой о присоединении. ДВР была сразу же упразднена декретом ВЦИК 15 ноября 1922 г., и дальневосточная квазигосударственность прекратила свое существование. Территория ДВР вошла в состав РСФСР без какой бы то ни было автономии. Это лишний раз подчеркивает, что региональный автономизм на Дальнем Востоке был слаб, и центральная власть не ставила вопрос о признании Дальнего Востока как особой части государства[40].

В ходе гражданской войны основная территория России раскололась на две части. Ее центральная часть вместе со столицами (с 12 марта 1918 г. большевики перенесли столицу РСФСР из Петрограда в Москву) составила ядро нового государства — РСФСР, которое создавалось на принципах советского федерализма и ленинской национальной политики. Другая часть находилась под контролем белогвардейцев и представляла своеобразный осколок "старой" России. Она включала крупные (и территориально не связанные друг с другом) периферии Российского государства в виде Сибири (главный центр под управлением А. Колчака), Юга и Севера. Победа большевиков в гражданской войне означала расширение фактической территории РСФСР за счет прежних очагов антибольшевистского сопротивления. Одновременно она означала преодоление тенденции к расколу собственно русской территории на региональные составляющие (Центр, Север, Юг, Восток).

Важно отметить, что региональная и национальная политика большевиков получила поддержку на национальных окраинах, что сыграло свою роль в гражданской войне. Дело в том, что белые генералы декларировали "единую и неделимую" Россию, отметая любую региональную и национальную автономию[41]. Принципы их политики не находили поддержки у значительной части местного населения и по этой причине. Поэтому советский федерализм оказался вполне конкурентоспособным в глазах национальных меньшинств, способствовав консолидации территории на новых основаниях.

4.3.5

Национально-государственный полицентризм и его преодоление

Система советских социалистических республик, возникших на территории бывшей Российской империи, не ограничивалась одной РСФСР. Развитие процессов

[40] Слабые попытки создания автономной антибольшевистской власти при участии белогвардейцев и местных национальных лидеров предпринимались в 1922 г. в Якутии. Здесь некоторое время существовало Временное якутское областное управление.

[41] А. Деникин оказался в конфликте не только с кубанскими автономистами, но и с рядом национальных движений Северного Кавказа.

нового государствообразования привело к провозглашению еще ряда республик, созданных в основном по национальному признаку.

- 12 (25) декабря 1917 г. на I Всеукраинском съезде советов в Харькове (т.е. на Востоке Украины) была провозглашена Украинская советская социалистическая республика (Киев, напомним, контролировала Центральная Рада). В ходе гражданской войны она, как и РСФСР, вела борьбу за расширение своей территории.
- 1 января 1919 г. провозглашена Белорусская ССР.
- 28 апреля 1920 г. провозглашена Азербайджанская ССР, прекратила свое существование независимая республика, созданная партией "Мусават".
- 26 апреля 1920 г. провозглашена Хорезмская народная социалистическая республика (на территории прежнего Хивинского ханства).
- 8 октября 1920 г. провозглашена Бухарская народная социалистическая республика (на территории прежнего Бухарского эмирата).
- 29 ноября 1920 г. провозглашена Армянская ССР с соответствующей ликвидацией независимой Армении, где у власти находились дашнаки[42].
- 25 февраля 1921 г. провозглашена Грузинская ССР, и закончилась история меньшевистской Грузии.

Кроме того, как уже указывалось, в апреле 1920 г. появилась формально независимая Дальневосточная республика. В связи с непростой политической ситуацией она официально не использовала в своем названии слова "советская" и "социалистическая", но находилась под очевидным влиянием РСФСР и играла роль ее дальневосточного плацдарма.

На протяжении 1917—1921 гг. на территории бывшей империи появляется восемь формально независимых друг от друга советских социалистических республик. Возникает феномен *национально-государственного полицентризма*, и начинается поиск форм его преодоления.

Сложившуюся на том этапе территориально-политическую систему можно назвать *советской конфедерацией*. Система советских социалистических республик представляла собой конфедерацию восьми государственных образований во главе с РСФСР. В сущности, семь республик на том этапе выступают в роли сателлитов РСФСР, признающих ее первенство и более высокий статус. Украина, Белоруссия и три закавказских республики имели своих представителей в высших органах власти РСФСР — ВЦИК и Совнаркоме, участвовали в работе съездов советов РСФСР.

Консолидация новых государств на этапе 1920—1921 гг. обеспечивалась также через союзные договора. Первый такой договор был подписан с Хорезмом 13 сентября 1920 г., далее — с Азербайджаном 30 сентября 1920 г., затем с Украиной 28 декабря 1920 г. В 1921 г. были подписаны союзные договора с Белоруссией

[42] В 1921 г. дашнакам удалось на несколько месяцев взять под свой контроль часть территории Армении, включая Ереван, но на этом их движение было подавлено.

(16 января), Бухарой (4 марта), Грузией (21 мая) и Арменией (30 сентября). Союзный договор РСФСР и УССР предусматривал, в частности, объединение военных и хозяйственных комиссариатов двух формально независимых государств.

По сути, РСФСР были переданы полномочия в сфере внешней политики. Так, 22 февраля 1922 г. восемь республик передали РСФСР право представлять их интересы на международной Генуэзской конференции.

При этом не только РСФСР складывается в форме федерации. 12 марта 1922 г. три из восьми государственных образований создают еще одну федерацию: Грузия, Армения и Азербайджан провозгласили Федеративный союз советских социалистических республик Закавказья. 13 декабря 1922 г. была юридически оформлена ЗСФСР — Закавказская Советская Федеративная Социалистическая Республика. В отличие от РСФСР, где федерированными являлись только некоторые территории со статусом национальной автономии, ЗСФСР была ближе к типу классической федерации, поскольку возникла в результате объединения трех формально независимых государств.

К 1922 г. возникает вопрос о форме более жесткого объединения сложившейся к тому времени системы советских социалистических республик.

- И. Сталин отстаивал идею автономизации. Она предполагала вхождение советских республик в состав РСФСР на правах автономии. При таком развитии событий объединение произошло бы в форме присоединения республик к России, их вхождения в состав Российской Федерации в качестве новых автономных образований. Доводом сторонников этой идеи были огромные различия между РСФСР и другими республиками по размерам территории, количеству населения и пр. В то же время национальные противоречия оказались сильнее и не позволили реализовать концепцию фактического восстановления прежней "большой России" на новой, советской и социалистической основе. Против вхождения в состав России выступили представители Украины и Грузии — республик с наиболее развитой на тот момент артикуляцией собственных интересов.
- Победу одержала иная концепция, одним из авторов которой был В.И. Ленин. Им было предложено *формирование нового государственного объединения федеративного типа*, в котором РСФСР стала бы одной из участниц, наравне с прочими республиками. Известно, например, письмо первого руководителя советского государства грузинским коммунистам от 30 декабря 1922 г., где В.И. Ленин фактически поддержал их требования, выступив против "великорусского шовинизма". РСФСР, несмотря на свои громадные размеры, юридически уравнивалась с остальными республиками. Для развития России как территориально-политической системы это было инновацией: впервые на территории бывшей империи было проведено *выделение "собственно России"* в лице РСФСР. Ленинская идея была поддержана съездами советов всех четырех республик в декабре 1922 г. Концепция равноправной, открытой для вступления других государств федерации лучше соответствовала

интересам территориальной экспансии, облегчая процесс консолидации все новых советских республик, многие из которых, очевидно, не захотели бы становиться внутренними автономиями России. Сталинский вариант ограничивал возможности для территориальной экспансии, подводя страну к принятию концепции строительства социализма в отдельно взятом государстве.

В результате реализации ленинской концепции возникло новое государственное образование — Союз Советских Социалистических Республик (не имеющий, как видно, какой-либо исторической, этнической или географической идентификации — только идеологическую). Декларация об образовании Союза ССР была принята 30 декабря 1922 г. на I съезде советов СССР. Был утвержден Договор об образовании СССР, который относится к типу федеративных договоров об объединении независимых государственных образований. Учредителями союза стали четыре республики — РСФСР, УССР, БССР и ЗСФСР. ДВР к тому времени уже не существовала, ее территория стала частью территории РСФСР (было бы странным сохранение двух "русских" государств). Бухара и Хорезм, бывшие вассальные территории Российской империи, преобразованные в результате местных революций в народные социалистические республики, пока остались за рамками СССР, но определение их судьбы уже фактически началось, тем более, что они оказались почти со всех сторон окружены территорией РСФСР.

Важно отметить, что в результате создания СССР на территории бывшей Российской империи возникла *двухуровневая федерация*. Два государства — учредителя Союза сами представляли собой федерации.

Формат Союза ССР предполагал равноправие участников союзов, добровольность их вхождения в союз и право свободного выхода из союза. Формально такая федерация имела весьма свободный характер и признаки конфедерации. Но в действительности началось выстраивание иерархических отношений между новым общенациональным центром — СССР и собственно союзными республиками.

Новая территориально-политическая система оформлена первой конституцией СССР, принятой на II съезде советов СССР 31 января 1924 г. В основу этой конституции были положены Декларация и Договор 1922 г., на основании которых был учрежден Союз. В сущности, первая советская конституция — это компромисс между строительством социализма в отдельно взятом государстве (только не в России, а в СССР) и территориальной экспансией новой политической модели (поскольку в союз могли входить новые участники). Федерация была "открытой" и "гибкой", но в то же время прослеживалась тенденция к концентрации власти на уровне союзных органов и созданию властной иерархии.

Первая советская конституция обозначила процесс дальнейшей консолидации новых государственных образований. Она ввела общесоюзное гражданство

(предполагалось, что гражданин каждой республики одновременно является гражданином СССР). Был создан двухпалатный парламент, одна из палат которого — Совет Национальностей — представляла интересы автономий. Усилилась иерархия в отношениях, что свидетельствовало о развитии тенденций в сторону централизации. Например, СССР должен был утверждать конституции всех союзных республик (обычно конституции союзных республик утверждались через год после каждой новой общесоюзной конституции). В действительности началось выстраивание иерархических отношений между новым общенациональным центром — СССР и собственно союзными республиками. В то время как советы превращались из органов рабочего самоуправления в винтики государственной машины, национально-государственные образования попадали в подчинение к усиливающемуся новому центру.

РСФСР из ведущего центра сложившейся после революции 1917 г. конфедерации советских социалистических республик превратилась в одну из равноправных республик — учредителей нового Союза ССР (оставаясь при этом безусловно крупнейшей республикой по территории и социально-экономическому потенциалу). В рамках централизации часть полномочий РСФСР была передана в новый союзный центр. Так, после принятия конституции РСФСР 11 мая 1925 г. в ведение СССР перешли ведомство иностранных дел, железнодорожный транспорт и связь, военное дело, внешняя торговля, установление денежной и кредитной системы.

Дальнейшее развитие СССР как территориально-политической системы идет по принципу дробления территории и создания новых союзных республик. В течение 18 лет с момента создания Союза число входящих в него республик выросло с 4 до 16. Новые республики создавались как за счет дальнейшего дробления уже существующей территории (в том числе территории РСФСР), так и в результате присоединения новых земель.

Следующим этапом в процессе формирования советской территориально-политической системы стало национально-государственное размежевание республик Средней Азии, которое прошло в 1924—1925 гг.[43] До того времени территория включала две автономные республики РСФСР — Туркестанскую и Казахскую (изначально называлась Киргизской) и два полунезависимых советских государства — Хорезм и Бухару. Большевики приняли принципиальное решение о проведении на этой территории новых границ, приближенных к этническим, и созданию новых

[43] Следует понимать, что организованные большевиками процессы национально-территориального размежевания во многих случаях стимулировали формирование и территориальную консолидацию этнических групп, равно как и рост их национального самосознания. Советское государство было как бы на шаг впереди "естественных" процессов этногенеза и управляло этими процессами, создавая и упорядочивая тем самым свою этнорегиональную структуру в сравнении с более аморфной этнорегиональной структурой Российской империи.

национальных государств в составе СССР. Хорезмская и Бухарская республики в 1924 г. были ликвидированы[44].

В результате в октябре 1924 г. возникли две новых ССР — Узбекская и Туркменская. В составе Узбекской ССР была сформирована Таджикская АССР[45]. Входившая в состав РСФСР Казахская АССР увеличилась за счет казахских районов Туркестанской АССР (полностью уничтоженной в процессе перекройки границ). В ее границах были созданы Кара-Киргизская (с мая 1925 г. — Киргизская) и Каракалпакская автономные области. Узбекистан и Туркмению приняли в состав СССР на III съезде советов в мае 1925 г.

Далее происходили следующие основные события:

- Киргизская АО повысила свой статус до АССР в составе РСФСР 1 февраля 1926 г.;
- Таджикская АССР отделилась от Узбекистана, стала самостоятельной Таджикской ССР и седьмым участником Союза ССР в декабре 1929 г.;
- Каракалпакия повысила свой статус до уровня АССР в составе РСФСР 20 марта 1932 г.

Новая ситуация была упорядочена с принятием второй конституции СССР 5 декабря 1936 г. на Чрезвычайном съезде советов СССР.

- Казахская АССР в составе РСФСР повысила свой статус, вышла из состава РСФСР и стала новой союзной республикой.
- То же самое произошло с Киргизской АССР.
- ЗСФСР была расформирована и превратилась в три отдельные союзные республики — Грузию, Армению и Азербайджан.

На уровне автономий с меньшим статусом тоже произошли свои изменения. Каракалпакская АССР была выведена из состава РСФСР и передана Узбекистану, оставшись с тем же статусом.

Таким образом, в конце 1936 г. Союз ССР включал уже 11 республик. Территория РСФСР существенно уменьшилась в результате создания новых союзных республик в Центральной Азии. Кроме того, в 1924 г. за счет территорий РСФСР более чем в два раза была увеличена территория Белоруссии. Все это вело к дальнейшему снижению роли РСФСР в территориально-политической системе СССР, к превращению СССР в более сбалансированный союз с точки зрения влияния его отдельных субъектов.

---

[44] В октябре 1923 г. Хорезм переименовал себя из народной в советскую социалистическую республику по общему образцу. Бухара сделала то же самое в сентябре 1924 г. Однако обе республики были ликвидированы, так как не вписывались в концепцию создания национальных государств.

[45] О статусе АССР (автономной советской социалистической республики) подробнее см. ниже.

Новой потерей РСФСР в марте 1940 г. стало преобразование Карельской АССР в Карело-Финскую ССР (Карелия вернулась обратно в состав РСФСР 16 июля 1956 г.).

Наконец, четыре новые республики появились в составе СССР в 1940 г. в результате расширения территории на западной границе. В августе 1940 г. в СССР после создания лояльных Москве коммунистических правительств вступили три прибалтийские республики — Эстония, Латвия и Литва, а также Молдавия[46]. Таким образом, СССР стал включать уже 16 республик[47]. Последнее изменение в составе Союза произошло в 1956 г. в связи с понижением статуса Карелии и ее возвращением РСФСР. С тех пор и до самого конца советской истории в Союз входили 15 республик.

В заключение следует напомнить историю ряда "неудавшихся" союзных республик, помимо Карело-Финской ССР. В 1920-е гг. центр не согласился с претензиями на высокий статус двух небольших закавказских территорий. Нахичевань, географически отделенная от территории Азербайджана и граничащая с Турцией, в 1920 г. провозгласила себя самостоятельной советской социалистической республикой. Впоследствии она стала автономным краем в составе Азербайджана, а в 1924 г. получила статус АССР. К числу "неудавшихся" союзных республик относится и Абхазия, где в 1921 г. была провозглашена Советская Социалистическая Республика Абхазия. В конце года был подписан союзный договор с другой ССР — Грузией, после чего Абхазию стали считать частью Грузии. Но только в 1931 г. был оформлен "стандартный" статус Абхазии как АССР в составе Грузии. Ясно, что центр не мог пойти на создание столь мелких союзных республик. Поэтому Абхазию и Нахичевань ввели в состав более крупных республик, предоставив им статус АССР.

4.3.6

Суверенитет и территориально-политическая субординация в советском федерализме

Советский (социалистический)[48] федерализм представлял собой сложное явление.

- По своей природе советский федерализм был *этническим федерализмом*, поскольку в основе процесса федерализации лежало национально-территориаль-

[46] В 1924 г. в составе УССР была образована Молдавская АССР на населенных молдаванами землях на левом берегу Днестра. В 1940 г. эти территории вошли в состав новой Молдавской ССР.

[47] Если сравнивать с Российской империей, вернуть не удалось, таким образом, только Польшу и Финляндию. В то же время СССР смог включить в свой состав и некоторые территории, не входившие в состав империи, прежде всего — Галичину и Закарпатье на западе Украины (бывшая территория Австро-Венгрии, затем — Польши и Чехословакии).

[48] Понятие "социалистический федерализм" официально использовалось в СССР после принятия конституции 1977 г

ное размежевание и создание субъектов федерации в форме национальных государств.

• Советский федерализм предполагал сложное *иерархическое устройство* своей территориально-политической системы. СССР делился на союзные республики. Внутри союзных республик существовали свои системы национально-территориальных автономий разного уровня (АССР, автономные области, национальные (автономные) округа).

• Советский федерализм допускал *асимметрию*. Если на уровне СССР ситуация была симметричной (союз республик), то федерализация РСФСР имела отчетливо асимметричный характер. На положении автономии в РСФСР находилась только часть территории в виде группы АССР. Внутри краев и областей существовали свои периферийные автономии в виде автономных областей и округов.

• Советский федерализм сочетал *юридические элементы самого либерального федерализма, даже напоминающего конфедерализм, с фактической жесткой централизацией в условиях однопартийной системы, плановой экономики и авторитарного режима*. Формально советские республики имели статус, близкий к статусу независимых государств (своя конституция, право выхода из Союза, право на непосредственные отношения с иностранными государствами и т.п.).

Советский федерализм оказался крайне противоречивым. С одной стороны, он выглядел весьма либеральным, по крайней мере на бумаге, закрепляя за своими субъектами права и возможности, которые не предоставляют другие федерации. На первых порах развитие советского федерализма шло снизу, и в дальнейшем союз формировался в расчете на дальнейшее расширение территории. Этим объясняется появление в теории советского федерализма и правовых актах многоуровневого суверенитета и гражданства. Понятие "суверенитет" оказалось крайне размытым, что дало основания для его различных толкований.

Советский федерализм активно использовал концепцию многоуровневого, делимого суверенитета. Он исходил из того, что каждая советская социалистическая республика является государственным образованием, а потому обладает суверенитетом, а также гражданством. Во всех советских конституциях официально признается ограниченный государственный суверенитет союзных республик. Так, по формулировке Конституции 1924 г., "суверенитет союзных республик ограничен лишь в пределах, указанных в настоящей Конституции, и лишь по предметам, отнесенным к компетенции Союза. Вне этих пределов каждая союзная республика осуществляет свою государственную власть самостоятельно; Союз Советских Социалистических Республик охраняет суверенные права союзных республик". Примерно то же самое повторяется в ст. 15 Конституции 1936 г.: "суверенитет союзных республик ограничен лишь в пределах, указанных в статье 14 Конституции СССР (речь идет о полномочиях Союза ССР. — Авт.). Вне этих пределов каждая союзная республи-

ка осуществляет государственную власть самостоятельно. СССР охраняет суверенные права союзных республик".

Третья и последняя Конституция СССР 1977 г. очень важна, поскольку обобщает накопленный опыт советского федерализма, использует отточенные за десятилетия формулировки. Не случайно ее соответствующий раздел в полном соответствии с принципами советского федерализма называется "национально-государственное устройство". СССР в ст. 70 определяется как "единое союзное многонациональное государство, образованное на основе принципа социалистического федерализма, в результате свободного самоопределения наций и добровольного объединения равноправных Советских Социалистических Республик". При этом союзная республика обладает государственным суверенитетом, она определяется (ст. 76) как суверенное советское социалистическое государство, которое объединилось с другими советскими республиками в Союз Советских Социалистических Республик.

Советское законодательство предполагало и наличие в союзных республиках собственного гражданства. Но в этом случае заметнее условность и ограниченность республиканского гражданства. Например, в Конституции 1936 г. говорилось, что гражданин союзной республики является гражданином СССР (что соответствует канонам многих федераций). Однако понятие "гражданство" используется на основании представлений о многоуровневом гражданстве, и, конечно, реальным содержанием было наполнено только гражданство СССР. Поэтому в советском праве всегда подчеркивалось наличие в СССР единого гражданства.

Советский федерализм предполагал закрепление за союзными республиками права на свободный выход из союза. Это право было подтверждено всеми советскими конституциями и считалось одной из незыблемых основ советского федерализма. Тем самым подчеркивался демократический, "открытый" характер советской федерации. Следует заметить, что современный федерализм, как правило, не дает своим субъектам права на сецессию, исходя из того, что территории, получая значительные полномочия, в обмен жертвуют своими сепаратистскими устремлениями. В СССР за союзными республиками закреплялось право на выход из союза, что по формальным признакам сближало его с конфедерацией, являясь некоторым рудиментом первого этапа государственного строительства, когда на территории бывшей империи действительно существовала рыхлая конфедерация, и было желание расширить ее за счет новых членов по мере развертывания мировой революции. Сталинская Конституция 1936 г., именовавшаяся "самой демократической в мире", давала союзным республикам такие полномочия, характерные для независимых государств, как право на непосредственные сношения с иностранными государствами и на собственные войсковые формирования. В подтверждение этого права И. Сталин добился того, чтобы Украина и Белоруссия стали членами ООН, получив, таким образом, пусть символический, но признак международной правосубъектности.

Вместе с тем СССР создал ряд политических институтов, жестко ограничивающих формально большие права союзных республик.

Во-первых, таким институтом стала Коммунистическая партия. Вся история ее развития была предопределена разработанными еще до революции ленинскими принципами централизации. Еще в 1919 г. большевики отказались от федеративного принципа партийного строительства, выбрав модель централизованной партии с единым ЦК. Соответственно, республиканские компартии, как "матрешки", находились внутри этой структуры, не являясь, например, равноправными членами федерации коммунистических партий. *Принцип партийного строительства прямо расходился с федеративным принципом национально-государственного устройства.* Развитие страны на принципах авторитарной однопартийной системы превратило компартию в политическую структуру, сплачивающую страну и ее субъекты в единое и сильно централизованное целое. Как известно, главой государства, начиная со сталинских времен, стал генеральный (первый) секретарь ЦК КПСС, а не первое лицо в системе советов или связанной с ними исполнительной власти (как это было при В.И. Ленине). Эта ситуация была воспроизведена и на региональном уровне. Поэтому партийный фактор обеспечивал жесткую централизацию. Окончательно это положение было оформлено де-юре в конституции 1977 г., в которой появилась знаменитая шестая статья, гласившая, что "руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза".

Не будем забывать и жесткие ограничения советской демократии, когда на региональном уровне, как и на общенациональном, проводилась селекция выборных должностных лиц. Это не позволяло развернуть политическую борьбу, конкуренцию, в которой неизбежно происходила бы артикуляция региональных интересов. В отсутствие альтернативных выборов, в ситуации обязательного согласования единственного кандидата в депутаты с партийными органами региональный интерес неизбежно подавлялся.

Во-вторых, важнейшим принципом организации советского государства стал позаимствованный из устава КПСС *принцип демократического централизма.* Опять-таки впервые на уровне Конституции он был прописан в 1977 г., хотя использовался и ранее: "организация и деятельность Советского государства строятся в соответствии с принципом демократического централизма: выборностью всех органов государственной власти снизу доверху, подотчетностью их народу, обязательностью решений вышестоящих органов для нижестоящих. Демократический централизм сочетает единое руководство с инициативой и творческой активностью на местах, с ответственностью каждого государственного органа и должностного лица за порученное дело" (ст. 3). На практике "демократизм" уступил "централизму", т.е. принципу подчинения нижестоящих органов вышестоящим (в отсутствие разделе-

ния властей и автономного местного самоуправления). Этот принцип позволил обеспечить управленческую субординацию и абсолютное доминирование центра.

Правила субординации закреплялись в законотворческом процессе, где было утверждено *верховенство союзного законодательства* (а это уже — обычная ситуация для федераций). Например, Конституция 1936 г. гласила, что "в случае расхождения закона союзной республики с общесоюзным действует последний". Субординация законодательства была подтверждена и в результате конституционной реформы 1977—1978 гг. Кстати, конституция союзной республики всегда принималась после принятия союзной конституции и на основе ее положений[49]. Далее по аналогичной схеме принимались конституции АССР. Например, после принятия Конституции СССР 5 декабря 1936 г. была принята Конституция РСФСР 21 января 1937 г., а затем АССР в составе РСФСР принимали свои конституции, утвержденные (что иллюстрирует правила субординации) Верховным советом РСФСР в 1940 г.

Властная вертикаль в СССР была обеспечена достаточно жестким образом. Президиум Верховного Совета СССР имел право отмены постановлений и распоряжений Совета министров РСФСР, советов министров АССР, решений и распоряжений всех нижестоящих советов депутатов трудящихся. В рамках РСФСР предполагалось, например, что Совет министров РСФСР направляет и проверяет работу советов министров автономных республик. В отношении органов исполнительной власти прочих регионов использовалась более жесткая формулировка: Совмин РСФСР руководит работой исполнительных комитетов соответствующих советов.

Советский федерализм предполагал *разграничение полномочий между уровнями власти*. Если сравнивать с мировой практикой, то использовалось *сочетание либерального и установочного принципов*. "Либеральность" состояла в том, что конституция СССР определяла только полномочия центра. Но в то же время не использовалась характерная для многих федераций формулировка, что все остальные полномочия принадлежат регионам. Тем более, что наряду с союзными республиками статус государственных образований имели и АССР. Поэтому конституция государственного образования на каждом уровне определяла свой круг полномочий. В конституции СССР определялись полномочия центра. Затем конституция РСФСР определяла полномочия РСФСР, конституция АССР — АССР. Разумеется, нижестоящий уровень не имел права записывать себе полномочия, зарезервированные за вышестоящим.

С содержательной точки зрения разграничение полномочий использовало три общераспространенных принципа. Во-первых, определялись сферы, специфи-

[49] На первом этапе, когда границы региональной автономии не были еще определены столь четко, могли возникать конфликты между центром и республиками по поводу их конституций. Например, конституция Башкирской АССР, принятая в 1925 г., не была утверждена в центре.

ческие для каждого уровня власти. Во-вторых, в рамках отдельных сфер происходило деление структур на уровни соответствующего подчинения. В-третьих, в некоторых сферах центр оставлял за собой определение общих принципов, оставляя регионам реализацию текущих мер. Например, внешняя и военная политика всегда были зарезервированы за центром. Экономические субъекты были поделены по признаку общесоюзного и республиканского подчинения. Центр определял общие основы социальной политики (здравоохранение, образование и пр.), в то время как союзные республики занимались текущей социальной проблематикой.

4.3.7

Национально-территориальная автономия в РСФСР

Национальная политика большевиков привела к созданию на территории бывшей империи беспрецедентной в мировой истории по числу и сложности устройства системы национально-территориальных автономий.

- СССР представлял собой федерацию (союз) советских социалистических республик, которые составляли первый уровень автономии.
- Внутри советских социалистических республик выделялись национально-территориальные автономии второго порядка. Такими внутренними автономиями располагали не только РСФСР, но и Грузия, Азербайджан, Узбекистан и Таджикистан.
- Национально-территориальные автономии внутри советских социалистических республик имели свою собственную иерархию. Одни приобрели более высокий статус АССР — автономных советских социалистических республик. Другие назывались автономными областями и входили в состав более крупных регионов. Третьи получили еще более низкий статус, назывались национальными (позднее — автономными) округами и также входили в состав более крупных регионов.
- На самом низком территориальном уровне существовала система национальных районов и сельсоветов[50].

В РСФСР федеративные начала были подчеркнуты уже на этапе ее создания как первой "большой" советской республики — Российской. Как было записано в декларации и, далее, в Конституции 1918 г., "Российская Советская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация Советских

[50] К 1934 г. в СССР было создано 240 национальных районов и более 500 национальных сельсоветов. Из всех национальных районов 176 находились на территории нынешней России. Среди национальных были и русские районы, специально создававшиеся на территориях автономий. Но еще при И. Сталине все эти районы и сельсоветы были лишены своего особого статуса, который посчитали излишним.

национальных республик". Однако на том этапе представление о "субъектах федерации" было весьма расплывчатым. Скорее речь шла о федеративных отношениях, на основании которых те или иные территории могли присоединяться к России. Так, в соответствии с Конституцией "советы областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, могут объединиться в автономные областные союзы, во главе которых, как и во главе всяких могущих быть образованными областных объединений вообще, стоят областные съезды Советов и их исполнительные органы. Эти автономные областные союзы входят на началах федерации в Российскую Социалистическую Федеративную Советскую Республику". В роли субъектов федерации выступали "автономные областные союзы", но на практике ими стали автономные республики, которые были провозглашены в составе РСФСР. В 1918 г. как раз и начинается формирование системы АССР в границах РСФСР.

Более строгие и четкие формулировки российского "внутреннего федерализма" появляются уже после формирования Союза ССР, они характерны для Конституции РСФСР 1924 г.: "Российская Республика есть социалистическое государство рабочих и крестьян, строящееся на основе федерации национальных советских республик". При этом подчеркивается, что именно национальный принцип заложен в основу федеративных отношений на территории России: "признавая право всех наций на самоопределение вплоть до отделения, Российская социалистическая федеративная советская республика, исходя из твердо выраженной воли трудящихся отдельных национальностей, населяющих Российскую социалистическую федеративную советскую республику, к оформлению своего государственного бытия в составе Российской социалистической федеративной советской республики, объединяется с этими национальностями путем образования в составе Российской социалистической федеративной советской республики национальных автономных советских социалистических республик и областей".

Итак, "матрешечный" тип национально-территориальной организации предполагал наличие в рамках СССР государственности "третьего уровня" в виде *автономных советских социалистических республик* (см., например: [Железнов, 1984]). АССР официально определялись как советские социалистические национальные государства (ст. 78 российской Конституции 1978 г. гласила: "автономная республика есть советское социалистическое государство, находящееся в составе Российской Советской Федеративной Социалистической Республики"). У них были свои конституции и органы власти с названиями, соответствующими уровню союзных республик (Верховный Совет, Совет министров, Верховный суд). Подразумевалось наличие ограниченного суверенитета и условного гражданства.

По этому формальному признаку РСФСР можно было бы считать конфедерацией, но это — еще одна ловушка советского федерализма. На самом деле государственный статус АССР был сильно ограниченным, уступая таковому в союзных республиках. *Советская власть создала уникальную систему иерархически выстроен-*

ных национально-государственных образований, в которой уровень суверенитета одних был больше, чем у других. Советская формула ограниченного суверенитета предполагала, что государственные образования реализуют свой статус по вопросам, не входящим в компетенцию вышестоящих государственных образований.

Формирование АССР происходило формально снизу, когда местные съезды советов принимали решения о создании этих автономий. В действительности этот процесс так или иначе контролировался из центра, и юридически создание АССР оформлялось решениями ВЦИК и его исполнительного и распорядительного органа — Совнаркома во главе с В.И. Лениным. Важно обратить внимание на тот факт, что многие АССР появились сразу после освобождения соответствующих территорий большевиками в ходе гражданской войны. Таким путем большевикам удавалось привлечь на свою сторону местное население и закрепить территории в составе РСФСР, хотя и на началах национальной автономии. Такой процесс был возможен в соответствии с первой советской конституцией, той самой, где говорилось об автономных областных союзах.

Важно отметить, что феномен АССР нарушал симметрию национально-государственного строительства. РСФСР делилась на регионы двух типов, из числа которых только республики являлись федерированными образованиями. Иными словами, РСФСР представляла тип асимметричной федерации, где далеко не все регионы являются субъектами. Любопытно, что представительство АССР не было специальным образом обеспечено в парламенте РСФСР, как это обычно делается в федерациях (считалось, что АССР представлены на общих основаниях, т.е. в соответствии с численностью населения). Но при всем при том каждая автономная республика располагала должностью заместителя председателя Верховного Совета РСФСР. Еще интереснее тот факт, что АССР, представляя собой государственное образование, получила представительство в союзном парламенте, т.е. выходила на союзный уровень как бы через голову и вне своей связи с союзной республикой. Это соответствовало модели советского федерализма, которая была призвана обеспечить представительство каждого национально-территориального образования на общесоюзном уровне.

Наиболее четкое решение вопроса о довольно расплывчатом статусе АССР можно связать с конституционной реформой 1977—1978 гг. Статья 82 советской Конституции дала следующее определение: "Автономная республика находится в составе союзной республики. Автономная республика вне пределов прав Союза ССР и союзной республики самостоятельно решает вопросы, относящиеся к ее ведению. Автономная республика имеет свою Конституцию, соответствующую Конституции СССР и Конституции союзной республики и учитывающую особенности автономной республики".

В системе советского федерализма важную роль сыграл исламский фактор. Именно территории с мусульманским населением первыми стали получать авто-

номию в составе РСФСР. Очень интересен феномен первой национальной республики, возникшей на территории РСФСР. Это была Татаро-Башкирская Советская Республика, созданная в Казани в марте 1918 г. С. Галлиевым и М. Вахитовым. С. Галлиев был сторонником широкой мусульманской автономии в рамках новой России. Ему принадлежала идея создать мусульманскую организацию РКП(б) и мусульманскую Красную Армию (а Татаро-Башкирская республика, кстати, своими очертаниями напоминала прежнее Казанское ханство). Однако центр не мог допустить консолидации мусульманских народов, пусть даже в рамках нового государства и с новой идеологией. Поэтому под его контролем возникли отдельные Башкирская, а потом Татарская АССР.

В 1918—1922 гг. в процессе установления советской власти и завершения гражданской войны в рамках РСФСР были созданы восемь АССР.

1. Туркестанская АССР провозглашена 30 апреля 1918 г. в Средней Азии. Она была расформирована в 1924 г. в процессе национально-территориального размежевания.

2. Башкирская АССР создана 23 марта 1919 г.[51] Ее первой столицей был город Стерлитамак, переданный из состава Уфимской губернии в 1920 г. В 1922 г. Башкирии были переданы все районы Уфимской губернии, и ее столицей стала Уфа.

3. Татарская АССР была создана 27 мая 1920 г. на территории бывшей Казанской губернии со столицей в Казани (и прежней Татаро-Башкирской Советской Республики).

4. Киргизская АССР была создана 26 августа 1920 г. с центром в Оренбурге. После национально-территориального размежевания в 1924—1925 гг. она была переименована в Казахскую АССР, получила новые земли от бывшей Туркестанской АССР и лишилась Оренбурга. В 1936 г. Казахстан стал союзной республикой и вышел из РСФСР.

5. Горская АССР была создана 20 января 1921 г. на Северном Кавказе (провозглашена 17 ноября 1920 г. на съезде народов Терской области). Это был пример первой *сложносоставной республики*, которая делилась на национальные округа. Горская АССР оказалась временной формой консолидации народов Северного Кавказа и довольно быстро разделилась на части. В 1921 г. из ее состава была выделена Кабарда, в 1922 г. — Чечня и Карачай. Лишившись основной территории, республика была упразднена декретом ВЦИК в июле 1924 г. На ее оставшейся территории были созданы Северо-Осетинская и Ингушская автономные области,

[51] Основателем Башкирской Советской Республики был известный политик А.-З. Валидов, тот самый, который участвовал в провозглашении башкирской автономии в ноябре 1917 г. (сотрудничавшей с белым движением), а в 1919 г. пытался договориться с большевиками. Однако вскоре пути Советского государства и А.-З. Валидова вновь разошлись: последний в итоге оказался в эмиграции, а Башкирская АССР продолжила свое существование.

Сунженский округ с правом губернского исполкома, а также Владикавказ как самостоятельная единица, непосредственно подчиненная ВЦИК.

6. Дагестанская АССР была создана 20 января 1921 г.

7. Крымская АССР создана 18 октября 1921 г. В июне 1945 г. ее статус был понижен до области (в годы войны отсюда были депортированы крымские татары и другие народы). В 1954 г. Крымская область была передана Украине.

8. Якутская АССР возникла 27 апреля 1922 г.

Заметим, что АССР создавались не только в рамках России. Еще в июле 1920 г. была провозглашена Нахичеванская ССР, которая может считаться вариантом "неудавшейся" республики "первого порядка", наряду с Абхазией, Хорезмом и Бухарой. В феврале 1923 г. Нахичевань стала автономией в составе Азербайджана (от которого она географически отделена территорией Армении). 9 февраля 1924 г. здесь была создана АССР. В составе Грузии возникли сразу две АССР — Абхазская (4 марта 1921 г.) и Аджарская (16 июля 1921 г.). Статус АССР имели также Молдавия и Таджикистан с 1924 г., Каракалпакия с 1932 г. (позднее — в составе Узбекистана).

Менее высокий статус в системе национально-территориальных автономий имели *автономные области*. Они уже не именовались государствами. В отличие от АССР они не были АТЕ первого порядка в рамках РСФСР и обязательно входили в состав других АТЕ — краев или областей. *Автономные области представляли собой форму внутрирегиональной национально-территориальной автономии.* Официально их статус формулировался как "определенная автономия во внутренних делах".

В 1920—1922 гг. в границах России появились 12 автономных областей. Далее этот процесс продолжился, но в 1923—1936 гг. многие из АО повысили свой статус до уровня АССР.

1. Вотская АО создана 4 ноября 1920 г. В 1932 г. переименована в Удмуртскую АО. Статус АССР получила в 1934 г.

2. Калмыцкая АО также создана 4 ноября 1920 г. До 1927 г. ее столицей была Астрахань, потом центр перенесли в Элисту. Статус АССР получила в 1935 г.

3. Марийская АО тоже возникла 4 ноября 1920 г. Статус АССР получила в 1936 г.

4. Чувашская АО создана 24 июня 1920 г. Статус АССР получен в 1925 г.

5. Бурят-Монгольская АО (Дальнего Востока) создана 27 апреля 1921 г. в составе Дальневосточной республики. В 1923 г. стала частью Бурят-Монгольской АССР.

6. Коми (Зырян) АО создана 22 августа 1921. Статус Коми АССР получила в 1936 г.

7. Кабардинская АО создана 1 сентября 1921 г. и выделена из состава Горской АССР. В 1922 г. к ней присоединен Балкарский округ Горской АССР, и область переименована в Кабардино-Балкарскую (сразу с двумя титульными народами). Статус АССР получила в 1936 г.

8. Бурят-Монгольская, или Монголо-Бурятская, АО (Восточной Сибири) создана 9 января 1922 г. Объединена с другой бурятской АО в Бурят-Монгольскую АССР в 1923 г.

9. Карачаево-Черкесская АО создана 12 января 1922 г. Ее территорию составили Карачаевский округ Горской АССР и земли Терской и Кубанской областей, населенные черкесами (а также некоторыми другими народами). Это был второй эксперимент 1922 г. по созданию автономии с двумя титульными народами, причем наименее удачный. Уже в 1926 г. автономия была разделена по национальному признаку на Карачаевскую АО (столица — Кисловодск), Черкесский национальный округ и казачий Баталпашинский район. 30 апреля 1928 г. Черкесский национальный округ был преобразован в Черкесскую АО. Статус этих АО до уровня АССР не повышался.

10. Ойратская АО создана 1 июня 1922 г. В 1932 г. переименована в Ойротскую, в 1948 г. — в Горно-Алтайскую. Ее статус не повышался.

11. Черкесская (Адыгейская) АО создана 27 июля 1922 г. Уже через месяц после создания переименована в Адыгейскую (Черкесскую) АО. С 1928 г. называлась просто Адыгейской АО (поскольку Черкесская АО была создана в другом месте, см. выше). Центром этой АО некоторое время был Краснодар. Город Майкоп был присоединен к АО и стал ее центром в 1936 г.

12. Чеченская АО создана 30 ноября 1922 г. из части территории Горской АССР. Объединена с Ингушской АО в 1934 г.

13. Северо-Осетинская АО создана 7 июля 1924 г. в результате окончательного распада Горской АССР. Владикавказ до 1934 г. оставался отдельным административно-территориальным образованием, играя роль столицы сразу двух АО — Северо-Осетинской и Ингушской. Статус повышен до уровня АССР в 1936 г.

14. Ингушская АО создана вместе с Северо-Осетинской АО при ликвидации Горской АССР 7 июля 1924 г. на основе Назрановского округа. В 1934 г. объединена с Чеченской АО.

15. Мордовская АО создана 10 января 1930 г. (с 1928 г. — Мордовский округ). Получила статус АССР в 1934 г.

16. Хакасская АО создана 20 октября 1930 г. Ранее, с 1924 г. это был национальный уезд Енисейской губернии, с 1925 г. — национальный округ. Статус не повышался.

17. Чечено-Ингушская АО создана 15 января 1934 г. за счет объединения Чеченской и Ингушской АО. Статус АССР получила в 1936 г.

18. Еврейская АО создана 7 мая 1934 г. после переселения части евреев на Дальний Восток. Статус не повышался.

Автономные области создавались и в других республиках СССР. В отличие от более сложной и иерархически выстроенной РСФСР, там они входили в состав республик напрямую, являясь особым регионом, но с меньшим уровнем самостоя-

тельности, чем АССР. Так, в составе Грузии, наряду с двумя АССР, существовала Юго-Осетинская АО, образованная 20 апреля 1922 г. В Азербайджане была создана населенная преимущественно армянами Нагорно-Карабахская АО (образована 7 июля 1923 г.). В составе Таджикистана находилась Горно-Бадахшанская АО (образована 2 января 1925 г.).

Специфическим типом национально-территориальной автономии были *трудовые коммуны*, не получившие, впрочем, дальнейшего развития. Они, как правило, создавались в экономически более развитых национальных регионах. Их статус был близок к статусу автономной области.

- Трудовая коммуна немцев Поволжья создана 19 октября 1918 г. Повысила свой статус до АССР 19 декабря 1924 г. Ликвидирована в 1941 г.
- Карельская трудовая коммуна возникла 8 июня 1920 г. (напомним, что одновременно в северных районах Карелии в 1920—1922 гг. действовала своя антибольшевистская власть). Статус АССР получила 25 июля 1923 г. (с расширением административных границ автономии). Далее некоторое время даже была союзной республикой (1940—1956 гг.).

В 1923 г. начинается процесс *повышения статуса автономных областей до уровня АССР*. Статус АО воспринимается как слишком низкий, и многие народы и местные элиты при лояльном отношении центральных властей лоббируют его изменение. Для большинства случаев АО оказалась временной формой.

- Первой повысила свой статус Бурят-Монголия. 30 мая 1923 г. две АО вместе с частью Прибайкальской губернии были объединены в Бурят-Монгольскую АССР. В 1937 г. эта АССР лишилась двух эксклавов, преобразованных в отдельные от нее национальные округа (см. ниже). В 1958 г. была переименована в Бурятскую АССР.
- Чувашская АО стала АССР 21 апреля 1925 г.
- Мордовская АО стала АССР 20 декабря 1934 г.
- Удмуртская АО стала АССР 28 декабря 1934 г.
- Калмыцкая АО стала АССР 20 октября 1935 г.
- В результате принятия новой Конституции СССР 5 декабря 1936 г. на основе прежних АО были созданы Кабардино-Балкарская АССР, Коми АССР, Марийская, Северо-Осетинская и Чечено-Ингушская АССР.

После 1936 г. в РСФСР остались лишь пять автономных областей, которые по своим размерам и потенциалу не могли претендовать на повышение статуса. К концу советской истории 12 внутрироссийских автономных республик из 16 начинали с уровня автономных областей. К ним относилась и Тува, принятая в СССР в 1944 г. в виде автономной области. За границами России остались со своим статусом автономных областей Южная Осетия, Нагорный Карабах и Горный Бадахшан.

Важно отметить, что сами АССР до 1936 г. тоже имели немного разный статус. Логика национально-территориальной иерархии предполагала, что АССР яв-

ляются в рамках РСФСР АТЕ первого порядка и никуда больше не входят. В то же время в 1920-х гг. в стране проводится радикальное укрупнение регионов с созданием краев и укрупненных областей (см. ниже). Большинство АО, несмотря на повышение статуса до уровня АССР, остались в границах краев. Более того, созданный ранее и сразу же в форме АССР Дагестан в 1931—1936 гг. также находился в составе Северо-Кавказского края. Напротив, такие АССР, как Татария, Башкирия, Якутия, Карелия, Крым, никогда не входили в состав краев и всегда являлись АТЕ строго первого порядка.

Формирование иерархичной системы национально-территориальных автономий обусловило постоянную борьбу за повышение статуса, которая во многом определила развитие региональных процессов в СССР. Обычным был процесс, когда экономическое развитие территории или рост национального самосознания приводили к повышению политической активности, росту амбиций у местных элит. Центр в некоторых случаях шел на уступки, соглашаясь на повышение статуса того или иного национально-территориального образования. Как результат АССР получали статус союзных республик, автономные области становились автономными республиками. Интересен пример Киргизии, которая прошла все три стадии. Изначально она была создана в виде автономной области в составе АССР (1924—1926 гг.). Вскорости Киргизия получила статус АССР в составе РСФСР. Наконец, через 10 лет, в 1936 г. она, как и бывшая "метрополия" — Казахстан, получила статус союзной республики.

Распространенным оказался процесс преобразования автономных республик в союзные. Важно отметить, что одновременно происходило уменьшение территории союзных республик, что воспринималось как мера по сглаживанию изначально гигантских различий между Россией и прочими субъектами и достижению большей гомогенности внутри союзных республик. Первые потери понес Узбекистан, от которого отделился Таджикистан. Затем Россия лишилась своих внутренних автономий — Казахстана и Киргизии, которые стали отдельными союзными республиками в 1936 г. В 1940 г. статус союзной республики временно получила Карелия[52].

В советский период в отдельных случаях допускались нарушения регулярности в системе национально-территориальных автономий. Если отдельные АССР временно входили в состав краев, то некоторые АО могли иметь статус АТЕ первого порядка (как это было в Грузии, Азербайджане и Таджикистане). Например, Адыгейская (Черкесская) АО в 1922—1924 гг. была отдельным регионом. 13 октября 1944 г. территория СССР и РСФСР была расширена за счет вхождения Тувин-

[52] Кроме того, прекратила существование Молдавская АССР, являвшаяся частью Украины. После присоединения от Румынии основной территории Молдавии была создана единая союзная республика.

ской народной республики[53]. Причем Тува стала частью РСФСР на правах автономной области, не входя, однако, в состав какого-либо из краев. Впрочем, 10 октября 1961 г. ее статус был повышен до уровня АССР.

Наряду с повышением статуса автономий советская система не исключала и понижение статуса. Некоторые автономии стали жертвами сталинских репрессий, и их ликвидация была продиктована требованиями национальной безопасности в военный период. Первой пострадала Республика немцев Поволжья. В 1943—1944 гг. ликвидированы Калмыцкая и Чечено-Ингушская АССР, а также Карачаево-Черкесская АО. Кабардино-Балкарская АССР была переименована в Кабардинскую в связи с депортацией балкарцев. Карачаево-Черкесская АО превратилась в Черкесскую АО. На территории бывшей Чечено-Ингушской АССР, где жертвой репрессий стали оба титульных этноса, создали Грозненскую область. Статус национальной автономии в результате депортации крымских татар потеряла и Крымская АССР, одна из первых автономных республик, возникших в составе России.

С наступлением хрущевской "оттепели" в 1957 г. эта система автономий восстановилась после возвращения народов на историческую родину. Чечено-Ингушская АССР была сразу воссоздана в прежнем статусе. Калмыкия сначала была восстановлена как АО, но в 1958 г. ей вернули статус АССР. Вновь возникли автономии с двумя титульными народами — Кабардино-Балкарская АССР и Карачаево-Черкесская АО. В то же время Республика немцев Поволжья возрождена не была, и вовсе исчезла как административно-территориальная единица. Бывшая Крымская АССР так и осталась Крымской областью (возвращение крымских татар было частичным и постепенным), а кроме того перешла в состав Украины.

Многоуровневая система национально-территориальных автономий в условиях борьбы за статус и зыбких статусных границ неизбежно привела к формированию асимметрии.

Вертикальная асимметрия связана с нарушениями статуса и субординации между автономиями разного уровня. Очень интересен пример Тувы, которая в 1944 г. из независимого государства превратилась в автономную область в составе РСФСР. Произошло удивительно резкое снижение статуса государственного образования (любопытно, что в соответствии с традиционным "мягким" сценарием глава государства С. Тока остался руководителем автономии и пребывал в этом качестве до 1973 г.). Экономический и демографический потенциал Тувы показался советскому руководству слишком незначительным, и Туве дали статус АССР позднее — в 1961 г.

---

[53] Впервые Тува под названием Урянхайского края оказалась под российским протекторатом в 1914 г. В 1921 г. возникло новое государство — Народная республика Танну-Тува (позднее — Тувинская народная республика). Это государство находилось под влиянием СССР, но в его состав не входило. К власти здесь пришла Тувинская народно-революционная партия. Лидером Тувы стал генеральный секретарь ТНРП Салчак Тока.

Признаком вертикальной асимметрии было и нахождение некоторых автономных областей на уровне административных единиц первого порядка, т.е. АССР. Та же Тува, будучи автономной областью, входила в РСФСР непосредственно, не являясь частью какого-либо края. Недолгое время в качестве таких же автономных областей фигурировали Адыгейская (Черкесская) АО в 1922—1924 гг., Каракалпакская АО в 1930—1932 гг. В других союзных республиках была распространена ситуация, когда автономные области были административными единицами первого порядка, наряду с АССР (примеры Южной Осетии, Нагорного Карабаха и Горного Бадахшана).

В то же время возможной была и ситуация, когда АССР входили в состав более крупных административно-территориальных образований — краев. Вообще территория получала статус края, как правило, в том случае, когда в ее составе находилась внутренняя автономия в лице автономной области. Но в процессе формирования краев в 1920-е гг. некоторые АССР оказались заключены в пределы краев. Даже созданный ранее и сразу же в форме АССР Дагестан в 1931—1936 гг. находился в составе Северо-Кавказского края. Тем более в тот период, до принятия конституции 1936 г. оставались в составе краев бывшие автономные области, даже если они повышали свой статус до уровня АССР. Таким образом, как в отношении АССР, так и в отношении автономных областей допускалось нарушение "идеальной" ситуации, когда АССР в рамках союзной республики была АТЕ первого порядка, а автономная область — второго.

Зато некоторые особо крупные АССР даже имели внутреннее областное деление, хотя и в течение недолгого времени. Огромный Казахстан получил областное деление еще в то время, когда являлся АССР в составе России. На непродолжительный период областное деление вводилось в Татарии и Башкирии.

Национально-территориальные автономии более низкого уровня были представлены *национальными округами*. Они всегда являлись АТЕ второго порядка, представляя особые части более крупных регионов. Национальные округа создавались только в РСФСР.

Понятие "национальный округ" достаточно активно используется в советской практике, начиная с 1920-х гг. применительно к небольшим АТЕ с особой этнической спецификой. В рамках Горской АССР с 1921 г. имелись шесть национальных округов. Некоторое время существовали Мордовский, Хакасский национальные округа и др.

Постепенно национальный округ получает более ясное толкование. Под ним понимается малозаселенная и слаборазвитая северная территория, его титульными народами становятся малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока. Национальные округа создаются для самых небольших по числу жителей территорий, которые не могут претендовать ни на статус АССР, ни даже на статус АО. Следует обратить внимание на тот факт, что с 1924 г. советская власть начинает

активно заниматься вопросами развития Севера. 20 июня 1924 г. был создан Комитет содействия народностям северных окраин (Комитет Севера).

Первым специфически "северным" национальным округом стал Коми-Пермяцкий, образованный 26 февраля 1925 г. Вслед за ним появился Ненецкий национальный округ (15 июля 1929 г.).

Система северных национальных округов оформляется в 1930 г. Тогда вышло постановление президиума ВЦИК от 10 декабря 1930 "Об организации национальных объединений в районах расселения малых народностей Севера". Этим постановлением были созданы сразу восемь национальных округов — Остяко-Вогульский (с 1940 г. — Ханты-Мансийский), Ямало-Ненецкий, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Эвенкийский[54], Корякский, Чукотский, Охотский и Витимо-Олекминский. Из них два последних были потом ликвидированы.

В сентябре 1937 г. список национальных округов был дополнен Агинским Бурятским и Усть-Ордынским Бурятским округами. Эти округа были созданы в процессе перекройки границ Бурят-Монгольской АССР. Два эксклава этой АССР превратили в отдельные национальные округа, включив их в состав Читинской и Иркутской областей.

В результате в составе РСФСР сложились 10 национальных округов (из первоначальных округов сохранили свой статус Ненецкий и Коми-Пермяцкий). По Конституции 1977 г. национальные округа стали называться *автономными округами*. На официальном уровне национальный (автономный) округ определялся как форма государственной организации малочисленных народностей Севера. Реально это определение имело расширительное толкование, поскольку коми-пермяки и буряты не относятся к числу малочисленных народностей Севера (и кроме того у бурят была своя АССР).

4.3.8

Региональное участие

Нормы советского федерализма предполагали и наличие такого классического института, как представительство регионов в общенациональной власти. В советский период был создан такой важный атрибут федеративного государства, как *двухпалатный парламент*. Следует заметить, что бикамерализм существовал только на уровне СССР: парламент РСФСР, как и других республик, был однопалатным. В то же время национально-территориальные автономии РСФСР имели свое непосредственное представительство в парламенте СССР.

[54] Эвенкийский округ был создан в результате объединения трех национальных районов.

Советский бикамерализм в соответствии с моделью советского федерализма был создан с учетом национального принципа построения федерации. "Региональная палата" Верховного Совета СССР носила название Совет Национальностей (другая палата называлась Совет Союза), в нее входили представители от национально-территориальных автономий всех уровней. Представительство подлежало квотированию в зависимости от статуса автономии, но автономии с одинаковым статусом со временем получили равное представительство.

Первый опыт формирования Совета Национальностей в соответствии с конституцией 1924 г. свидетельствовал об отсутствии четкого представления об иерархии национально-территориальных автономий. Все республики, как союзные, так и входящие в их состав автономные, имели одинаковое количество представителей — по пять. Статусные различия между территориями и народами, таким образом, сглаживались. В то же время три небольшие закавказские автономные республики — Абхазия, Аджария и Нахичевань имели только по одному представителю в Совете Национальностей. По одному представителю направляли в Совет Национальностей и автономные области.

Конституция 1936 г. выстроила действительно четкую иерархию представительства национально-территориальных образований в советском парламенте:

- от союзной республики — 32 депутата;
- от АССР — 11 депутатов;
- от автономной области — 5 депутатов;
- от национального (автономного) округа — 1 депутат.

Кроме того, председатель президиума Верховного Совета СССР имел заместителей, каждый из которых представлял одну союзную республику. Было обеспечено присутствие республик в общесоюзной исполнительной власти: главы республиканских Совминов по должности входили в состав общесоюзного правительства.

Предложенная сталинской конституцией схема представительства регионов в общенациональном парламенте показалась столь логичной и устойчивой, что ее не стали менять в конституции 1977 г.

Прямое представительство регионов, не являющихся национально-территориальными автономиями, в Совете Национальностей не предполагалось. Считалось, что они обеспечивают свое представительство в рамках квоты своей союзной республики, которая выступала в роли их национально-территориального образования.

Интересной особенностью советского бикамерализма было *равенство двух палат союзного парламента*. Обе палаты имели право законодательной инициативы. Для принятия закона требовалось простое большинство голосов в обеих палатах. При возникновении разногласий создавались согласительные комиссии на паритетных началах — с равным числом представителей каждой палаты. Равенство

двух палат было специально подчеркнуто в 1977 г. введением новой нормы, установившей одинаковую численность депутатов в обеих палатах. Соответственно число депутатов в Совете Союза подгонялось под число депутатов в Совете Национальностей, определяемое региональной структурой и связанными с ними квотами[55].

4.3.9

Региональное и местное самоуправление

Региональная и местная власть в СССР сформировалась на основе советов, превратившихся в структуры новой государственной власти. Особенностью советской региональной структуры было отсутствие разделения властей по вертикали: вся система советов на всех уровнях представляла собой единую государственную власть, функционирующую на принципах демократического централизма. Под местной понималась власть во всех административно-территориальных образованиях кроме республик. В РСФСР, таким образом, *в нефедерированных АТЕ первого порядка (края, области) власть именовалась местной, в отличие от власти в автономных республиках и по аналогии с властью на уровне населенных пунктов и районов.* Это еще раз подчеркивало различия между национально-территориальными автономиями и "обычными" регионами.

Формально основной структурой региональной (в том числе местной) власти являлись советы. Функции исполнительной власти выполняли исполнительные комитеты, аналог региональных правительств, которые избирались депутатами советов из своих рядов.

Выборность советов при этом претерпела важные изменения. На первом этапе использовалась система многоступенчатых выборов, когда население (притом ограниченное по избирательному цензу только "трудящимися" категориями) выбирало депутатов в населенных пунктах. Советы более высокого уровня формировались с помощью делегирования из советов нижестоящих уровней. Всенародные выборы советов на всех уровнях были введены после 1936 г. (республиканские советы избирались на четыре года, местные — на два года). В 1977 г. срок полномочий советов был немного увеличен: в республиках — до пяти лет, в других АТЕ — до двух с половиной лет.

Автономия советов была ограничена принципами демократического централизма, предполагавшего жесткую властную иерархию. Вышестоящие органы власти

[55] В 1936 г. при формировании двух палат использовали два разных принципа. Совет Национальностей формировался по принципу квотированного представительства автономий разного уровня, а Совет Союза — в привязке к числу жителей (один депутат на 300 тыс. человек).

имели право приостанавливать или отменять решения нижестоящих. Существовала двойная подотчетность исполкомов — перед своими советами и перед вышестоящими исполкомами.

В действительности ключевыми структурами региональной власти в СССР стали партийные комитеты, действующие на принципах демократического централизма.

На самом первом этапе доминирование партийной власти не было столь очевидным. Достаточно вспомнить, что В.И. Ленин, являясь главой государства, занимал пост председателя Совнаркома, т.е. исполнительного органа власти, действовавшего при ВЦИК — Всероссийском исполнительном комитете Советов. На региональном уровне в первые годы после революции ключевыми все-таки были органы советов.

Формирование партийной власти как несущей конструкции региональной власти следует связать с именем И.В. Сталина, который стал генеральным секретарем ВКП(б) в 1922 г. После смерти В.И. Ленина и вплоть до распада СССР глава государства был генеральным (или первым) секретарем ЦК КПСС. Это предопределяло доминирование партийных комитетов и их руководителей на региональном уровне[56]. Таким образом, первым лицом в регионе становится первый секретарь соответствующего регионального комитета КПСС. Советы и их исполкомы оказываются в подчиненном положении, под партийным контролем.

В советский период формируется и новая региональная элита. Ее основу составляет партийно-хозяйственная номенклатура, целиком состоящая из членов КПСС и занимающая все ключевые позиции во властных структурах, а также на производстве. Укоренение и стабилизация региональных элит происходят в послевоенный период. На этом этапе резко замедляется ротация региональных должностных лиц, все чаще региональными руководителями становятся местные уроженцы (в автономиях — представители титульных национальностей). Усиливается и приток в центр "свежей крови" из регионов. Как результат, появляется типичный для эпохи "застоя" феномен первого секретаря, занимающего свой пост 10 и более лет. По ситуации на 1981 г. первый секретарь обкома КПСС в России занимал свою должность в среднем 10 лет[57]. Возникает феномен, который западный иссле-

---

[56] КПСС формировалась по территориально-производственному признаку. Ее основными структурами считались общие собрания в первичных организациях, конференции в регионах, съезды в союзных республиках и СССР в целом. В действительности основная работа велась постоянно действующими исполнительными органами — комитетами. Глава (первый секретарь) этого комитета фактически являлся руководителем партийной власти на данной территории.

[57] Хотя в других республиках этот показатель мог быть меньше. Например, в Узбекистане он составлял четыре года, в Казахстане — три. Это связывают с коррупционными скандалами и межклановыми конфликтами в Центральной Азии. При этом первые секретари в самих республиках, наоборот, находились у власти предельно долгие сроки.

дователь Дж. Хоф в своем классическом труде еще в 1960-е гг. назвал "советскими префектами" [Hough, 1969]. И важно отметить, что первый секретарь рассматривается им не просто как ставленник центра, проводящий в жизнь его политику. Врастая в "почву", превращаясь в лидера подлинно региональной элиты, первый секретарь выступает в роли посредника в отношениях между центром и регионами [Верт, 2003, с. 443].

4.3.10

Территориальное экономическое планирование и управление

Огромное влияние на формирование отношений "центр — регионы" в СССР оказали реалии плановой социалистической экономики. *Экономический фактор оказался еще одним мощным фактором централизации государства, наряду с партийным.*

В СССР отчетливо проявилась типичная для России конкуренция двух подходов к экономическому планированию и управлению — территориального и отраслевого.

Территориальный принцип управления советской экономикой в наиболее ярком, юридически оформленном виде был проявлен при создании в регионах ***советов народного хозяйства***, совнархозов.

Первая история совнархозов связана с 1918—1932 гг. Уже на рубеже 1917—1918 гг. для управления экономикой был создан Высший совет народного хозяйства. Одновременно началось создание губернских, областных, районных и уездных совнархозов на всех уровнях управленческой иерархии кроме самых нижних. "Положение о районных (областных) и местных совнархозах" было утверждено ВСНХ 23 декабря 1917 г. В соответствии с этим положением совнархозы определялись как "местные учреждения по организации и регулированию производства, руководимые ВСНХ и действующие под общим контролем соответствующего Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов". Совнархозы не обязательно строго соответствовали административным границам регионов. Районные совнархозы объединяли несколько губерний для удобства управления[58].

В дальнейшем, однако, чисто территориальный принцип управления социалистической экономикой уступает смешанному, а затем — отраслевому. На общенациональном уровне идет формирование новых структур: в 1920 г. создается Совет труда и обороны, в 1921 г. — Госплан. После создания СССР ВСНХ получил статус объединенного наркомата. В 1932 г. история ВСНХ завершилась: он распался на три отраслевых ведомства — Наркомтяжпром, Наркомлегпром и Наркомлеспром. За этим следовало дальнейшее разукрупнение наркоматов.

[58] Например, Северный промышленный район включал 8 губерний, Московский — 11, Уральский — 8 и др.

Вторая история совнархозов связана с 1957—1965 гг., т.е. периодом правления Н. Хрущева. На Февральском пленуме ЦК КПСС 1957 г. официально провозглашен территориальный принцип управления. Для его реализации были упразднены 25 министерств и созданы 105 экономических административных районов, в том числе в РСФСР — 70. В каждом таком районе функционировал совет народного хозяйства со своими отраслевыми и функциональными управлениями и отделами. Вопросы экономического управления решались, таким образом, применительно к каждой территории в зависимости от ее специализации.

Развитие системы совнархозов практически сразу стало восприниматься как ослабление централизации. Для усиления их координации в 1960 г. были созданы совнархозы союзных республик — РСФСР, Украины, Казахстана. В 1962 г. возник Совет народного хозяйства СССР (с 1963 г. — ВСНХ СССР), а сами региональные совнархозы были укрупнены. Наконец, концепция централизованного управления экономикой одержала верх. По закону от 2 октября 1965 г. совнархозы упразднили, вместо них создали промышленные министерства. В 1966 г. XXIII съезд КПСС признал, что территориальная система управления промышленностью привела к дроблению руководства, что воспринималось негативно.

В то же время интересы управления экономикой требовали упрощенный формат работы с регионами. Сложная система советского АТД была для этого слишком неудобной. Поэтому в СССР в официальном порядке была создана система ***экономических районов***. Экономические районы не являлись управленческим уровнем, здесь не было органов власти. Но вся система управления экономикой (например, разработка народно-хозяйственных планов) была организована в разрезе этих районов, а не многочисленных регионов.

В основу этой системы были положены принципы социалистического экономического районирования, одобренные ВЦИК под председательством М. Калинина в 1921 г. Основная известная из советской истории сетка экономических районов была утверждена в 1963 г. и уточнена в 1966 гг. В соответствии с ней СССР делился на 18 экономических районов (кроме того, отдельно рассматривалась небольшая Молдавия, которая не соответствовала уровню района, но отличалась от соседних районов Украины). На территории РСФСР были созданы 10 экономических районов — Северо-Западный, Центральный, Центрально-Черноземный, Волго-Вятский, Поволжский, Северо-Кавказский, Уральский, Западно-Сибирский, Восточно-Сибирский и Дальневосточный. Кроме того, Калининградская область вошла в Прибалтийский район вместе с тремя прибалтийскими республиками. Позднее Северо-Западный район был разделен на Северный и Северо-Западный.

Литература

Основная

Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. В 3-х кн. М., 1992—1993.

Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. М., 1990.

Градовский А.Д. История местного управления в России. СПб., 1904.

Ерошкин Н.П. История государственных учреждении дореволюционной России. М., 1968.

Златопольский Д.Л. СССР — федеративное государство. М., 1967.

Институт губернатора в России: традиции и современные реальности / Под ред. Н. Слепцова. М., 1997.

Ключевский В.О. Боярская Дума Древней Руси. Добрые люди Древней Руси. М., 1994.

Лепешкин А.И. Советский федерализм (теория и практика). М., 1977.

Тархов С.А. Историческая эволюция административно-территориального и политического деления России // Регионализация и развитие России: географические процессы и проблемы. М., 2001. С. 191—213.

Туровский Р.Ф. Проблема централизации и модели русской региональной политики в XIII—XVI вв. // Полис. 2004. № 1.

Дополнительная

Валентей С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность. М., 1998.

Вернадский Г.В. Монголы и Русь. М., 1997а.

Вернадский Г.В. Московское царство. В 2-х ч. М., 1997б.

Вернадский Г.В. Россия в средние века. М., 1997в.

Верт Н. История Советского государства. М., 2003.

Гумилев Л.Н. От Руси к России. М., 1992.

Ежов М.В. История государственного управления в России. СПб., 1996.

Ермаков В.Г. Федерация как форма государственного устройства России. М., 1999.

Железнов Б.Л. АССР — высшая форма советской автономии. Казань, 1984.

Имперский строй России в региональном измерении (XIX — начало XX века): Сборник научных статей. М., 1997.

Ленин В.И. Полное собрание сочинений. 5-е изд. Т. 1 — 55. М., 1958—1965.

Лохвицкий А. Губерния, ее земские и правительственные учреждения. СПб., 1864.

Медведев Н.П. Национальная политика России. От унитаризма к федерализму. М., 1993.

Медведев Н.П. Становление федерализма в России. М., 1995.

Медушевский А.Н. Административные реформы в России XVIII—XIX вв. М., 1990.

Мохов В.П. Эволюция региональной политической элиты России (1950—1990 гг.). Пермь, 1998.

Ольденбург С.С. Царствование императора Николая II. СПб., 1991.

Платонов С.Ф. Борис Годунов. М., 1999.

Платонов С.Ф. Очерки по истории Смуты в Московском государстве XVI—XVII вв. М., 1995.

Пресняков А.Е. Образование великорусского государства. М., 1998.

Пушкарев С.Г. Обзор русской истории. М., 1991.

Столяров М.В. Федерализм и державность: российский вариант. М., 2001.

Чичерин Б.Н. Опыты по истории русского права. М., 1958.

Шмурло Е.Ф. История России 862—1917 гг. М., 1999.

Шумилов М.М. Губернская администрация и органы центрального управления в России во второй половине XIX века. Л., 1988.

Ященко А.С. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912.

Ященко А.С. Что такое федеративная республика и желательна ли она для России? М., 1917.

Hough J. The Soviet Prefects. Cambridge, 1969.

Контрольные вопросы

1. Дайте представление о конфедеративно-вотчинной модели региональной политики. В чем состояли внутренние региональные проблемы Владимирской конфедерации и Московского княжества?

2. Какую региональную политику проводила Москва в процессе "собирания земель"?

3. Как осуществлялся переход от удельной к уездной модели региональной политики в средневековой России?

4. Опишите развитие земского самоуправления в средневековой России? Какие реформы были проведены в этом направлении при Иване Грозном?

5. Каким образом Российское государство на разных этапах своей истории использовало принципы экспериментальных зон и адресного регионального управления?

6. Какие институты прямого администрирования в регионах существовали в России в XVI—XVII вв.?

7. Назовите институты военно-административного управления в российской истории XVII—XIX вв.

8. В чем состояла асимметрия российской региональной политики XVII—XIX вв.?

9. Какие подходы использовала Россия в отношениях со своими этническими периферийями?

10. В каких направлениях проходила реформа региональной политики при Петре I?

11. В чем состояло новое содержание реформы региональной политики при Екатерине II? В чем эта реформа повторяла и развивала региональную политику Петра I?

12. Назовите основные институты регионального управления и самоуправления в России XVII—XIX вв.

13. Какова история городского самоуправления в России XVIII—XIX вв.?

14. Как развивалось губернское управление в России XVIII—XIX вв.?

15. Раскройте историю земского самоуправления в России второй половины XIX — начала XX вв.

16. Опишите процесс "колебаний маятника" в российской региональной политике XV— XIX вв.

17. Какие принципиальные изменения в региональной политике произошли после революций 1917 г.? Каковы исторические предпосылки этих изменений?

18. Как и почему происходили расколы прежнего имперского пространства после революций 1917 г.?

19. Что такое советский (социалистический) федерализм?

20. Как возник и развивался институт национально-территориальной автономии в СССР и РСФСР?

21. Опишите историю национально-территориальных автономий в составе РСФСР.

22. Как экономическая политика СССР повлияла на его региональную политику?

23. Как менялось место РСФСР в системе советских социалистических республик в 1918—1991 гг.?

24. Какие признаки федеративного государства были характерны для СССР? Как проводилось разграничение полномочий между центром и регионами? Как развивались региональное участие и региональное самоуправление?

25. Какие политические институты и каким образом способствовали консолидации советской территории? Как функционировала советская властная вертикаль?

26. Какие проблемы региональной политики характерны для России на всем протяжении ее истории? Что можно считать императивами российской региональной политики и ее "вечными вопросами"?

5
глава

РЕГИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

5.1

Эволюция административно-территориального деления России

5.1.1

Дореволюционная система административно-территориального деления

Регулярное административно-территориальное деление появляется в России в 1708 г., когда Петр I разделил страну на восемь *губерний* — Архангельскую, Казанскую, Киевскую, Московскую, Ингерманландскую (позднее — Санкт-Петербургская), Смоленскую, Азовскую и Сибирскую [Тархов, 2001]. Далее число губерний немного увеличилось. В частности, была упразднена Смоленская губерния, и часть ее территории отошла к новой Рижской губернии. Также при Петре создали Астраханскую, Нижегородскую и Воронежскую губернии. Чуть позже возникла Новгородская губерния. АТЕ второго уровня с 1719 г. служили провинции (до этого губернии делились на доли), которые делились на уезды. После смерти Петра I, в 1727 г. Россия включала 14 губерний и 47 провинций.

Особенностью российской системы АТД практически с самого начала ее формирования в XVIII в. было наличие элементов асимметрии. Губерния не являлась единственным типом АТЕ первого порядка. Наряду с губерниями в 1727 г. на территории империи отдельно существовали земли донских и яицких казаков (с элементами казачьего самоуправления) и Слободская Украина. В 1728 г. возникла любопытная ситуация, когда Уфимская провинция была выделена из состава Казанской губернии и перешла под непосредственный контроль центра (т.е. провинция фактически являлась АТЕ первого порядка).

Значительный рост числа губерний происходит при Екатерине II, которая реформировала систему АТД. В результате этих реформ сетка АТД стала гораздо более дробной, и к концу екатерининского правления страна делилась на 51 административную единицу. При императоре Павле их число немного сократилось — до 43. АТЕ второго порядка после екатерининских реформ вновь стали уезды (их число достигло почти 500, т.е. каждая губерния в среднем делилась примерно на 10 уездов).

Далее в течение XIX в. происходил неуклонный рост числа губерний. Наряду с губерниями появился новый тип АТЕ первого порядка — ***область***. Значительная часть губерний была создана на вновь присоединенных землях — на Кавказе и в Средней Азии. Но многие губернии создавались в процессе социально-экономического развития территории, в связи с ростом новых центров и формированием ярко выраженных зон влияния у этих центров. Например, в 1850 г. возникла Самарская губерния, в 1896 г. — Черноморская губерния. Множество новых АТЕ появилось в Сибири и на Дальнем Востоке по мере освоения территории и увеличения ее структурной сложности. Среди них — Томская и Енисейская губернии, Забайкальская, Амурская, Приморская, Камчатская, Сахалинская области (некоторые из них упразднялись, а затем восстанавливались).

К концу XIX в. число губерний в России достигло 78. Всего страна состояла из 97 АТЕ первого порядка, которые также включали 19 областей и шесть городов. К 1914 г. Россия делилась уже на 80 губерний, 20 областей, два округа и девять градоначальств, т.е. число АТЕ первого порядка превысило 100.

Наряду с базовым — губернским уровнем в России выделялся особый промежуточный уровень ***генерал-губернаторств***, объединяющих некоторые (не все) губернии и области. Впервые он возник при Екатерине II в виде ***наместничеств*** и сохранялся до 1796 г. Институт генерал-губернаторов и наместников был воссоздан при Александре I и существовал до самого конца Российской империи.

Количество генерал-губернаторств в конце XIX в. составило 10. Существовали следующие генерал-губернаторства: Варшавское (Польша), Виленское (Виленская, Гродненская, Ковенская губернии), Иркутское (Енисейская и Иркутская губернии, Якутская область), Кавказское (весь Кавказский край кроме Ставропольской губернии), Киевское (Киевская, Волынская, Подольская губернии), Московское (Московская губерния), Приамурское (Амурская, Забайкальская, Приморская области, Сахалин), Степное (Акмолинская, Семипалатинская области), Туркестанское (Семиреченская, Закаспийская, Сырдарьинская, Самаркандская, Ферганская области), Финляндское (Финляндия).

На территории нынешней России на том этапе было 36 губерний: Архангельская, Астраханская, Владимирская, Вологодская, Воронежская, Вятская, Енисейская, Иркутская, Казанская, Калужская, Костромская, Курская, Московская, Нижегородская, Новгородская, Олонецкая, Оренбургская, Орловская, Пензенская, Пермская, Петроградская, Псковская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Симбирская,

Смоленская, Ставропольская, Тамбовская, Тверская, Тобольская, Томская, Тульская, Уфимская, Черноморская, Ярославская. Также выделялись 11 областей — Акмолинская[1], Амурская, Дагестанская, Область Войска Донского (в отличие от других областей ей управлял наказной атаман[2]), Забайкальская, Камчатская, Кубанская, Приморская, Сахалинская, Терская и Якутская[3].

Вне состава губерний находились Кронштадт и Николаев с военными губернаторами. Отдельные ***градоначальства*** представляли собой Санкт-Петербург, Одесса, Севастополь и Керчь (вместе с Еникале). В начале XX в. градоначальство было создано в Баку. Из числа этих городов сейчас в состав России входят Кронштадт и Санкт-Петербург.

На уровне АТЕ второго порядка вся Россия делилась на ***уезды***, ***округа*** и ***отделы***. Их общее число на рубеже XIX—XX вв. превосходило 800. Основной единицей являлся уезд. Уезды были созданы почти во всех губерниях, а также в Акмолинской области. Округа представляли собой АТЕ второго порядка в Черноморской губернии, некоторых кавказских областях (Батумская, Дагестанская, Терская, Область Войска Донского), Якутской области. Традиционное деление на отделы характерно для Кубанской области[4]. Отделы и округа часто использовались для наименования АТЕ в казачьих регионах.

Наряду с этими единицами второго порядка создавались особые АТЕ для кочевых народов, например, Калмыцкая степь на территории Астраханской губернии. Еще одной такой единицей в этой губернии была Внутренняя Киргизская Орда (ныне — территория Казахстана). В Ставропольской губернии выделялась "территория кочующих народов".

Основной АТЕ третьего порядка в сельской местности была ***волость***. В Польше для этого случая использовалось понятие "гмин". Всего в империи насчитывалось более 18 тыс. волостей и иных подобных АТЕ третьего порядка. Таким образом, каждая АТЕ второго порядка делилась в среднем более чем на 20 АТЕ третьего порядка.

Наряду с основной сеткой АТД в Российской империи параллельно использовались ***ведомственные сетки***. В частности, страна делилась на 14 военных округов, 12 судебных округов, 15 учебных округов, 9 округов министерства путей со-

---

[1] Ныне частично находится на территории Казахстана. Столицей Акмолинской области был Омск.

[2] Область Войска Донского представляла собой казачий регион и имела особый порядок управления.

[3] Прочие области находились в Закавказье (Карская) и Центральной Азии (Закаспийская, Самаркандская, Семипалатинская, Семиреченская, Сырдарьинская, Тургайская, Уральская, Ферганская).

[4] Сахалинская область, занимавшая северную часть острова, была разделена на два участка. Амурская область делилась на Амурский уезд и округ Амурского казачьего войска

общения. Особую структуру АТД составляли 62 епархии Русской православной церкви.

5.1.2

Формирование новой системы административно-территориального деления в советский период

После Февральской и, далее, Октябрьской революций 1917 г. поначалу продолжается *инерционный процесс создания новых АТЕ первого порядка* (разумеется, в рамках территорий, контролируемых центральной властью). Так, в 1917 г. при Временном правительстве была создана Алтайская губерния. В 1918—1921 гг. появились Иваново-Вознесенская, Челябинская, Царицынская, Екатеринбургская, Брянская, Новониколаевская и Мурманская губернии. Возникали и временные, "неудачные" административно-территориальные образования. Например, в 1918 г. были созданы Череповецкая и Северо-Двинская губернии, впоследствии упраздненные. В 1921—1923 гг. из состава Ярославской губернии временно выделялась Рыбинская губерния, а в 1923 г. несколько месяцев просуществовала Приамурская губерния с центром в Хабаровске.

Рост числа АТЕ первого порядка был связан прежде всего с развитием института ***национально-территориальной автономии***. Новыми АТЕ стали, например, Башкирия, Татария, Якутия и др.

Окончательное утверждение советской власти дало импульс первому серьезному пересмотру всей системы АТД. *Интересы более жесткого централизованного контроля над территорией потребовали укрупнения АТЕ.* Унаследованная от империи и некоторое время развивавшаяся по инерции система АТД была признана неадекватной задачам революционного строительства.

В результате, начиная с 1923 г., советская власть экспериментирует с *укрупнением сетки АТД.* Прежнее деление на губернии, уезды и волости отменяется. Вместо него на уровне АТЕ первого порядка в РСФСР вводятся ***края*** и ***области***, на уровне АТЕ второго порядка — ***округа*** и ***районы***. В процессе радикального укрупнения сетки АТД к 1929 г. были созданы 13 АТЕ первого порядка — краев и областей. Одновременно в роли АТЕ первого порядка выступали некоторые АССР, такие, как Татария, Башкирия, Якутия, Карелия, Крым, Казахстан, Дагестан (часть АССР, главном образом, созданных из автономных областей, была включена в состав краев).

Процесс объединения регионов продолжался в 1923—1929 гг. Начиная с 1930 г. прослеживается обратная тенденция разукрупнения регионов, и в 1934—1937 гг. сетка АТЕ вновь становится весьма дробной.

Основными АТЕ первого порядка в составе РСФСР становятся край, область и автономная республика. Главное отличие края от области состояло в более

сложном внутреннем делении: край имел в своем составе автономные области, а иногда даже — АССР (до 1936 г.). Показательно, что, когда по конституции 1936 г. все АССР были выведены из состава краев и превращены в полноценные АТЕ первого порядка, соответствующие края преобразовали в области. Наличие национального округа не являлось достаточным основанием для создания края: регионы, имеющие в своем составе национальные округа, но не располагающие своими автономными областями, имели статус областей.

Вообще реформе АТД на том этапе уделялось первостепенное внимание. Достаточно сказать, что по конституции 1936 г. областное деление всей страны находилось в компетенции СССР.

Процесс укрупнения и разукрупнения сетки АТД в РСФСР целесообразно анализировать по каждому из новых укрупненных административных образований по отдельности.

1. В 1923 г. создана Уральская область с центром в Екатеринбурге, основу которой составили Екатеринбургская, Пермская, Челябинская и Тобольская губернии. Это — первый пример укрупнения регионов. Область просуществовала 11 лет, и была вновь разделена в 1934 г. Тогда на ее основе были созданы Свердловская, Челябинская и Обь-Иртышская области (последняя — с центром в Тюмени, далее была слита с Омской областью). В 1938 г. из Свердловской области выделилась Пермская область с Коми-Пермяцким национальным округом в ее составе. На этом процесс не остановился, и в 1943 г. от Челябинской области отделилась Курганская область (Курган никогда ранее региональным центром не являлся). Наконец, в 1944 г. была воссоздана Тюменская область, в состав которой вошли Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий национальные округа.

2. Вторым укрупненным регионом стал Северокавказский край, созданный в 1924 г. с центром в Ростове-на-Дону (в первые месяцы регион назывался Юго-Восточной областью). В его состав вошли Донская и Кубано-Черноморская области, Ставропольская и Терская губернии. В 1933—1934 гг. в его составе имелась внутрикраевая Северная область с центром в Миллерово (ныне часть территории Ростовской области).

Первый раздел Северокавказского края был осуществлен в 1934 г. Из его состава выделился Азово-Черноморский край с центром в Ростове-на-Дону. После этого столицей Северокавказского края на время стал Пятигорск (в настоящее время находится на территории Ставропольского края).

В составе Северокавказского края находились автономные области, возникшие в результате раздела в 1921—1924 гг. бывшей Горской АССР. Более того, в 1931—1936 гг. Северокавказский край включал Дагестанскую АССР. В 1936 г. все АССР — Дагестан, Кабардино-Балкария, Северная Осетия и Чечено-Ингушетия стали отдельными АТЕ первого порядка. При этом столицей края в 1936—1937 гг. некоторое время являлся Орджоникидзе (бывш. Владикавказ), который одновре-

менно был столицей Северной Осетии. В 1937 г. Северокавказский край был переименован в Орджоникидзевский край, но вот его столицу перенесли в Ставрополь. В 1943 г. край стал называться Ставропольским. В его составе из автономий осталась только Карачаево-Черкесия в статусе автономной области.

Азово-Черноморский край изначально имел в своем составе только одну автономию — Адыгейскую АО. В 1937 г. он был разделен на Краснодарский край (в его составе и находилась далее Адыгейская АО) и Ростовскую область.

3. В 1925 г. был создан Сибирский край со столицей в Новосибирске (бывш. Новониколаевск). Его основу составили Алтайская, Енисейская, Иркутская, Новониколаевская, Омская и Томская губернии.

В 1930 г. Сибирский край был разделен на два края — Западно-Сибирский и Восточно-Сибирский. Это — первый в истории случай раздела укрупненного региона. Западно-Сибирский край с центром в Новосибирске также оказался недолговечным образованием. В 1934 г. из его состава вышла Омская область (объединившаяся с Обь-Иртышской областью, выделенной из Уральской области, а потом потерявшая территории, отошедшие к Тюменской области). В 1937 г. Западно-Сибирский край поделили на Новосибирскую область и Алтайский край (в составе последнего находилась Ойратская, позднее — Горно-Алтайская АО). Разукрупнение Новосибирской области на этом не закончилось: в 1943 г. из ее состава вышла Кемеровская область (не имевшая исторических аналогов), в 1944 г. — Томская область.

Восточно-Сибирский край также быстро разделился на части. В 1934 г. возник Красноярский край (в его состав входили Хакасская АО, Эвенкийский и Таймырский (Долгано-Ненецкий) национальные округа). В составе Восточно-Сибирского края находилась Бурят-Монгольская АССР, которая стала АТЕ первого порядка в 1936 г. В 1937 г. Восточно-Сибирская область (уже не край) была разделена на Иркутскую и Читинскую области. В том же 1937 г. на основе части территорий Бурят-Монгольской АССР в составе Иркутской области создали Усть-Ордынский Бурятский национальный округ, а в составе Читинской области — Агинский Бурятский национальный округ.

4. Дальневосточный край появился в 1926 г. (ранее на месте прежней ДВР существовала Дальневосточная область). Его основу составили прежние Амурская, Камчатская, Приморская области (Забайкальская губерния позднее перешла к Восточно-Сибирскому краю).

Особенностью Дальневосточного края оказалось деление на внутрикраевые области. В 1932 г. были созданы Амурская, Камчатская и Сахалинская области, в 1934 г. — Зейская, Нижнеамурская, Приморская, Уссурийская, Хабаровская. Также в составе Дальневосточного края была Еврейская АО.

Раздел Дальневосточного края произошел в 1938 г. На его территории были созданы Приморский и Хабаровский края. В составе Приморского края находи-

лась внутрикраевая Уссурийская область (их полное объединение произошло в 1943 г., причем Приморский край остался краем, несмотря на отсутствие внутренних автономий[5]). Часть Зейской области была передана Читинской области, другая — Амурской области.

Далее происходило постепенное разукрупнение Хабаровского края. В 1947 г. была создана отдельная Сахалинская область, объединенная с Южно-Сахалинской областью, возникшей на территории, отвоеванной от Японии. В 1948 г. из состава Хабаровского края выделилась Амурская область. В 1953 г. была создана новая и самостоятельная Магаданская область (с Чукотским национальным округом в ее составе). В 1956 г. Хабаровский край лишился Камчатской области (в составе которой оказался Корякский национальный округ), а Нижнеамурскую область ликвидировали и сделали частью территории края. Из автономий в составе Хабаровского края так и осталась Еврейская АО.

5. Укрупненная Ленинградская область возникла в 1927 г. (ее основу составили Петроградская, Новгородская, Псковская, Мурманская губернии). Уже в 1931 г. из нее был административно выделен Ленинград. В 1938 г. отделилась Мурманская область, в 1944 г. — Новгородская и Псковская, а также Великолукская область, впоследствии упраздненная.

6. Центрально-Черноземная область (столица — Воронеж) была создана в 1928 г. Ее основу составили Воронежская, Курская, Орловская и Тамбовская губернии. Область в таком виде просуществовала только до 1934 г. В 1934 г. она поделилась на Воронежскую и Курскую области. В 1937 г. из Курской области была выделена Орловская область (другая часть территории досталась ей от ликвидированной Западной области). Из состава Воронежской области в 1937 г. была выделена территория Тамбовской области (к Тамбовской области некоторое время относились земли Пензенской области, входившие в Куйбышевский край, но в 1939 г. возникла самостоятельная Пензенская область). В 1954 г. на части территории Курской области создали новую Белгородскую область. Также в 1954 г. из участков территорий нескольких областей была скомпонована новая Липецкая область.

7. Нижневолжский край (столица — Саратов) появился в 1928 г. (сначала он несколько месяцев назывался областью). Его основу составили Астраханская, Саратовская и Сталинградская (ранее — Царицынская) губернии. Раздел Нижневолжского края произошел в 1934 г., он поделился на Сталинградский край (с Калмыцкой АО, затем — АССР) и Саратовский край (с АССР немцев Поволжья).

В 1936 г. из состава Сталинградского края вышла Калмыцкая АССР, после чего край был преобразован в область. В 1943 г. от Сталинградской области отделилась Астраханская область.

---

[5] Это — единственный пример края, который не имел внутренних автономий.

Саратовский край стал областью в 1936 г. в связи с отделением АССР немцев Поволжья. В 1941 г. эта АССР была ликвидирована, а основная часть земель передана Саратовской области.

8. Средневолжская область возникла в 1928 г., а в 1929 г. была преобразована в одноименный край (с 1935 г. — Куйбышевский край). Столицей была Самара (переименована в Куйбышев). Ее основу составили Самарская, Оренбургская, Ульяновская (бывш. Симбирская) и Пензенская губернии.

В 1934 г. из состава края вышла Оренбургская область. В 1936 г. отдельным регионом первого порядка стала Мордовская АССР, после чего край был преобразован в Куйбышевскую область. В 1937 г. территория в районе Пензы была передана в Тамбовскую область, но в 1939 г. возникла самостоятельная Пензенская область. Наконец, в 1943 г. от Куйбышевской области отделилась Ульяновская область.

9. В 1929 г. сформирована Нижегородская область, в том же году преобразованная в Нижегородский край (в ее основе были прежние Нижегородская и Вятская губернии). В 1932 г. край стал называться Горьковским (его столица — Нижний Новгород был переименован в Горький). В 1934 г. от Горьковского края отделился Кировский край (Киров — бывш. Вятка) с Удмуртской АССР в его составе. В 1936 г. Удмуртская АССР получила полную самостоятельность, и Кировский край стал Кировской областью. Горьковский край превратился в Горьковскую область в том же 1936 г. после потери Марийской и Чувашской АССР.

10. Западная область возникла в 1929 г. из Брянской, Калужской и Смоленской губерний. В 1935 г. часть ее территории досталась Калининской области. В 1937 г. была создана Орловская область, в которую вошла еще часть территории Западной области. В результате в 1937 г. сократившаяся до минимума Западная область была переименована в Смоленскую область. Брянская область выделилась из состава Орловской в 1944 г., и в том же году была воссоздана Калужская область.

11. В 1929 г. также была создана Центрально-Промышленная область, практически сразу переименованная в Московскую. Ее основу составили Московская, Тверская, Тульская и Рязанская губернии. Первый раздел произошел в 1935 г. с выделением Калининской области (Тверь была переименована в Калинин). В 1937 г. выделились Рязанская и Тульская области (часть территории Тульской области в 1944 г. была включена в состав Калужской области).

12. Ивановская промышленная область тоже возникла в 1929 г. Ее основой стали Владимирская, Иваново-Вознесенская, Костромская и Ярославская губернии. В 1936 г. отделилась Ярославская область. В 1944 г. была воссоздана Владимирская область, а из состава Ярославской вышла Костромская область. В остатке оказалась собственно Ивановская область.

13. Северный край появился в 1929 г. В 1936 г. была создана отдельная Коми АССР, в результате чего край переименовали в Северную область. В 1937 г. Север-

ная область разделилась на Архангельскую и Вологодскую. В составе Архангельской области находился Ненецкий национальный округ.

Особой формой АТЕ второго порядка в системе укрупненных регионов являлись ***округа***, которые в свою очередь делились на более мелкие единицы — районы. В 1930 г. в РСФСР насчитывалось 246 округов, но они были упразднены постановлением ЦИК и СНК СССР 30 июля 1930 г. После 1930 г. осталось небольшое число округов, которые являлись объединениями районов или резко выделялись по своей социально-экономической специфике на фоне районов. Последний округ — Алданский в составе Якутии был ликвидирован в 1946 г.

Уменьшившиеся в размерах края и области делились после 1930 г. только на ***районы*** и ***города регионального (краевого, областного) подчинения***, которые и выступали единицами АТЕ второго порядка. В то же время на административной карте после 1930 г. остались особые округа — в форме национальных округов (в то время как все прочие округа были отменены).

Еще одной особой формой АТЕ второго порядка являлись *внутрикраевые области*. Они были наиболее распространенным феноменом на Дальнем Востоке и полностью исчезли там только в 1956 г. Также следует напомнить о Северной области, входившей в состав Северокавказского края. В конечном итоге внутрикраевые области или выделились из состава краев, или были ликвидированы. Внутри краев остались только автономные области со статусом национально-территориальных автономий.

Своеобразным экспериментом было введение внутренних областей в некоторых наиболее крупных АССР. Первый прецедент — создание областного деления в Казахской АССР в 1932 г., но уже в 1936 г. Казахстан стал союзной республикой[6]. В 1952—1953 гг. в порядке эксперимента на территории Татарии создавались три области (Казанская, Бугульминская и Чистопольская), на территории Башкирии — две (Уфимская и Стерлитамакская), но эксперимент был практически сразу свернут.

Административно-территориальное деление РСФСР в целом сформировалось в процессе разукрупнения краев и "больших" областей к концу 1930-х гг. После 1936 г., когда была принята вторая советская конституция, число АТЕ первого порядка резко выросло. Во-первых, это произошло за счет вывода всех АССР из состава краев. Во-вторых, многие края и области к тому времени тоже поделились на части. Далее целый ряд новых областей был создан в годы Великой Отечественной войны.

В результате РСФСР вернулась к уровню дробности АТД, даже превосходящему тот, который был на ее территории в годы Российской империи. Государство уже не воспринимало дробное АТД как проблему, поскольку вся территория находилась под жестким централизованным контролем, вся власть на местах была подконтрольной. В основном была воссоздана система дореволюционных губернских

[6] Интересно, что в 1960—1965 гг. в огромном по территории Казахстане существовали края — в виде объединений из нескольких областей.

центров (правда, границы соответствующих регионов серьезно изменились)[7]. К ним добавились новые региональные центры, сложившиеся или сильно выросшие в годы советской индустриализации. Резкое увеличение числа АТЕ произошло и за счет национально-территориальных автономий — создания АССР и преобразования большинства АО в АССР с последующим выходом из состава краев в 1936 г.

После войны система АТД в РСФСР изменялась мало.

- Некоторые перемены произошли в связи с изменением территории. В 1944 г. в состав РСФСР вошла Тува (АО, затем АССР). В 1946 г. на территории бывшей Восточной Пруссии возникла Кенигсбергская, затем — Калининградская область. Южно-Сахалинская область появилась на отвоеванных у Японии землях и вскоре была слита с уже существовавшей к тому времени Сахалинской областью.
- Другие изменения объяснялись депортациями народов. В 1943—1944 гг. были ликвидированы две национально-территориальных автономии (Калмыцкая и Чечено-Ингушская АССР), а также автономия карачаевцев и балкарцев в рамках соответствующих "двудомных" АО и АССР. Статус-кво восстановлен в 1957 г.
- В 1954 г. были созданы новые области, в частности — Арзамасская, Балашовская и Каменская, основу которых составили отдельные территории Горьковской, Саратовской и Ростовской областей соответственно. Но уже в 1957 г. эти области были ликвидированы как неперспективные с точки зрения экономического развития, так же как и созданная ранее Великолукская область. Из новых областей, возникших в 1954 г., сохранились только Белгородская и Липецкая области, которые и стали двумя последними примерами создания новых регионов в составе РСФСР.

Закон 11 февраля 1957 г. отнес областное деление к компетенции республик. На самом деле это означало, что формирование системы АТД на территории СССР и РСФСР практически завершилось. *После 1957 г. и вплоть до 1991 г. ни один регион в составе РСФСР не был создан или ликвидирован.* Происходили лишь редкие статусные изменения: в 1958 г. Калмыкия из АО вновь стала АССР[8], а в 1961 г. свой статус до уровня АССР повысила Тува. Важным изменением также можно считать переименование национальных округов в автономные округа по Конституции 1977 г.

---

[7] Не восстановилась только Черноморская губерния с центром в Новороссийске, оставшаяся частью территории Краснодарского края. Некоторые губернии поменяли административный центр (например, Тобольская губерния, по сути превратившаяся в Тюменскую область, Область Войска Донского с центром в Новочеркасске, ставшая Ростовской областью). На базе других губерний возникли АССР (прослеживается следующая преемственность: Казанская губерния — Татарская АССР, Уфимская губерния — Башкирская АССР, Олонецкая губерния — Карельская АССР). Не сохранилась Терская область, основная часть территории которой поделилась на национальные автономии Северного Кавказа (столица Терской области Владикавказ стала административным центром Северной Осетии). Прежняя Дагестанская область стала основой Дагестанской АССР, Якутская область — Якутской АССР.

[8] В том же году Бурят-Монгольская АССР была переименована в Бурятскую АССР.

В то же время на остальной территории СССР в послевоенные годы происходили существенные изменения сетки АТД, заслуживающие внимания. В целом кульминацией и поворотным моментом разукрупнения регионов в СССР стали 1950—1952 гг., когда в процессе восстановления разрушенной в годы войны экономики центр пришел к самому радикальному выводу — о необходимости повсеместного введения областного деления. В 1950—1952 гг. впервые были образованы области в небольших республиках Прибалтики и Закавказья (только в Молдавии никогда не создавались области). Однако вскоре вслед за этим произошел перелом, когда идея тотальной однотипной регионализации была воспринята как неудачная. В 1953 г. областное деление прибалтийских и закавказских республик было ликвидировано раз и навсегда.

Впервые формируется представление о бесперспективности ряда мелких регионов, созданных по инерции, исходя из стремления повысить статус возможно большего числа промышленных центров. Вслед за упразднением областей в малых республиках в 1954 г. было проведено укрупнение регионов в Белоруссии (ликвидация сразу пяти областей). В 1957 г., как уже говорилось, отменили некоторые российские области. В 1959 г. были упразднены три из пяти областей в Киргизии. В 1960—1962 гг. в Казахстане начат эксперимент по созданию краев, объединивших большие группы областей (без ликвидации последних). До 1964—1965 гг. в Казахстане существовали Целинный, Западно- и Южно-Казахстанский края. В 1962 г. ликвидирована последняя область на территории Таджикистана. Наконец, в 1963 г. с ликвидацией последних трех областей исчезло областное деление в Туркмении. Таким образом, около 10 лет продолжался "малый цикл" укрупнения регионов с целью исправления "перегибов", допущенных в результате инерционного стремления продолжать формирование новых регионов.

После 1963 г. отмечается незначительный для страны в целом процесс нового разукрупнения регионов в связи с развитием новых центров или сохранением потенциала у старых, упраздненных. На территории РСФСР после 1957 г. ничего уже не менялось. Но вот в Центральной Азии процесс урбанизации и индустриализации развивался, что влекло за собой появление новых регионов. Так, в Узбекистане в 1963 г. создали новую Сырдарьинскую область, а в 1964 г. была восстановлена Кашкадарьинская. Наиболее важен 1970 год, когда опять появилось областное деление в обширной Туркмении (в виде трех областей, к которым в 1973 г. добавились еще две). С одной до трех увеличилось число областей в Киргизии. В Таджикистане возникла Ленинабадская область, пока в единственном числе[9]. Создание но-

[9] В некоторых советских республиках была возможна асимметричная ситуация, когда часть республики представляла собой относительно крупные единицы — АССР, автономные области или просто области, а другая часть — "обычные" районы и города республиканского подчинения. При этом более крупные единицы имели свое районное деление. Такая нерегулярность АТД характерна и для сегодняшнего Таджикистана.

вых областей в Средней Азии продолжалось и в 1980-е гг.: Таласская область была восстановлена в Киргизии в 1980 г., в Узбекистане в 1982 г. впервые появилась Навоийская область вокруг нового города в пустыне Кызылкум. Отмечались и последние колебания, связанные уже с единичным примером укрупнения и разукрупнения регионов: в Таджикистане дважды создавалась и распадалась Хатлонская область, объединяющая Кулябскую и Курган-Тюбинскую.

Советский период характеризовался поиском оптимального количества АТЕ разного порядка. В первые послереволюционные годы решалась задача консолидации территории и четкой организации работы по решению глобальных вопросов переустройства общества и создания социалистической экономики. С этим связан цикл укрупнения регионов в РСФСР в 1920-е гг. Но далее развитие территории подталкивало к созданию все новых единиц, что вызвало длинный цикл разукрупнения, затронувший большинство союзных республик. Однако в 1950-е гг. впервые появилось мнение о наступлении предела и о том, что некоторые области являются неперспективными. Этим объясняется "малый" цикл укрупнения регионов. За ним последовала общая стабилизация, сопровождавшаяся созданием или воссозданием областей в Центральной Азии, где формирование новых центров продолжалось в послевоенный период.

5.2

Современный федерализм и политико-административная структура России

5.2.1

Влияние распада СССР на региональную структуру России

Решающее влияние на формирование современной политико-административной структуры России сыграл распад СССР. Попытки союзного руководства воссоздать в 1991 г. обновленный СССР с подписанием Ново-Огаревских соглашений между главами союзных республик потерпели крах. Часть союзных республик к тому времени объявила о выходе из состава СССР, воспользовавшись тем конституционным правом, которое до тех пор, в условиях централизованного государства с однопартийным авторитарным режимом считалось сугубо формальным. Первым 11 марта 1990 г. объявил о восстановлении независимости Верховный Совет Литвы. Некоторые из этих республик (прежде всего — Эстония, Латвия и Литва) достаточно быстро получили международное признание в качестве независимых государств.

Подписание Беловежских соглашений лидерами России, Украины и Белоруссии 8 декабря 1991 г. фактически означало распад СССР: государства, являющиеся

учредителями Союза, объявили о его расформировании. К концу 1991 г. СССР не существовал уже ни фактически, ни юридически.

Таким образом, *федерация первого уровня в лице СССР в конце 1991 г. прекратила свое существование, распавшись на 15 независимых государств, получивших международное признание.* С этого момента главный интерес для нас представляет Россия, т.е. государство, возникшее на территориальной основе прежней союзной республики — РСФСР. В процессе распада Советского Союза РСФСР, как и другие республики, объявила о своем государственном суверенитете (12 июня 1990 г. была принята Декларация о суверенитете) и, сыграв свою роль в распаде СССР, превратилась в отдельное независимое государство.

Особенность политико-административной структуры нового российского государства заключается в том, что она практически целиком унаследована от прежней РСФСР. Как известно, РСФСР представляла собой внутри СССР федерацию второго уровня с асимметричной политико-административной структурой. В ее составе находились как федерированные образования (прежде всего — АССР), так и нефедерированные (края и области). При этом в составе краев и областей были внутренние автономии в лице автономных областей и автономных округов.

Превратившись в независимое государство, Россия (т.е. бывшая РСФСР) сохранила федеративную форму территориально-политической организации и в общих чертах — прежнее административно-территориальное деление (тем более, что в России еще действовала Конституция РСФСР 1978 г., хотя и с многочисленными поправками). Новый российский федерализм по сути оказался реформированным советским федерализмом, что повлияло на следующие его признаки.

- Российский федерализм остался *этническим по происхождению*, когда главным признаком федеративного государства является наличие в его составе национально-территориальных автономий [Зорин, 1996]. Именно национально-территориальные автономии были федерированными образованиями в составе РСФСР. Они активно отстаивали федеративную форму государственного устройства России после распада СССР, считая федерализм условием своего пребывания в составе России. Но после распада СССР все регионы России получили статус равноправных субъектов федерации, в связи с чем федерация стала *смешанной*.

- Российский федерализм, в отличие от советского, *не может считаться договорным.* СССР создавался по принципам договорной федерации с заключением союзного договора в 1922 г. между формально равноправными государствами. Но РСФСР в составе СССР являлась федерацией в той мере, в какой в ее составе на части ее территории были созданы национально-территориальные автономии. Новая Россия сохранила все эти автономии. При этом никакого нового союзного договора между ее субъектами не заключалось. Федеративный договор, подписанный в 1992 г. (см. ниже), представлял собой договор о разграничении полномочий между центром и регионами, а не договор о союзе государственных образований. По

этой причине Российскую Федерацию можно отнести к типу *конституционной федерации с элементами договорной*. Наличие отдельных признаков договорной федерации связано с подписанием Федеративного договора и практикой договоров о разграничении полномочий между центром и отдельными субъектами федерации.

• Российский федерализм является *асимметричным* в той мере, в какой асимметрия заложена в основание его региональной структуры. Изначально, как уже говорилось, РСФСР представляла собой асимметричное образование с многочисленными автономными регионами (причем эти регионы имели высокий формальный статус государств в государстве, республик). Попытки уйти от асимметрии не могут устранить заложенные в само основание российской государственности статусные различия, хотя их и удалось в значительной мере сгладить[10].

К настоящему времени политико-административная структура Российской Федерации представляет собой четырехуровневую систему.

• На первом субнациональном уровне находятся семь ***федеральных округов*** (табл. 4), представляющих собой наиболее крупные административно-территориальные образования [Туровский, 2003].

• Базовым политико-административным уровнем является второй субнациональный уровень, который целесообразно именовать собственно *региональным уровнем*. Это — уровень ***субъектов федерации***, число которых в соответствии с Конституцией 1993 г. составило 89 (в результате объединения регионов с 2005 г. число субъектов федерации начинает сокращаться).

• Первый субрегиональный уровень представляет собой АТЕ первого порядка внутри субъектов федерации. Это — административные районы и города регионального подчинения (в соответствии с нормами муниципальной реформы, начатой в 2003 г., — ***муниципальные районы*** и ***городские округа***).

• Второй субрегиональный уровень — это АТЕ, на которые делятся административные районы и города регионального подчинения. В первом случае такими АТЕ являются ***поселения*** (помимо городов регионального подчинения, стоящих на ступеньку выше). Во втором случае возможно (но не обязательно) деление городов регионального подчинения на ***внутригородские районы***.

Региональный уровень в России составляют субъекты федерации — республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа, которые в соответствии с Конституцией 1993 г. равноправны.

Особенностью России является наличие ***сложносоставных субъектов федерации***, когда одни субъекты федерации находятся на территории других и формально входят в их состав. Это — прежние внутрирегиональные автономии в лице

[10] См.: [Асимметричная федерация..., 1998; Асимметричность федерации, 1997; Лысенко, 1998].

автономных округов, которые остались в составе своих краев и областей, но в то же время получили по конституции 1993 г. статус равноправных субъектов федерации.

5.2.2

Современная политико-административная структура

Современное деление России на регионы (по конституции 1993 г. с последующими изменениями) выглядит следующим образом (табл. 1, карта 2).

• В составе России находится 21 республика. В основном это — 15 бывших АССР, возникших в рамках РСФСР в советские годы (Башкирия, Бурятия, Дагестан, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карелия, Республика Коми, Марий Эл, Мордовия, Республика Саха (Якутия), Северная Осетия, Татарстан, Тува, Удмуртия, Чувашия)[11]. После распада СССР все они стали просто республиками, лишившись определений "автономных", "советских" и "социалистических". По большей части республики сделали это сами, изменив свои названия. Окончательно их официальные названия зафиксированы в Конституции 1993 г. (далее некоторые названия были немного изменены). Еще четыре республики появились в составе России в результате повышения статуса четырех из пяти автономных областей (Адыгея, Карачаево-Черкесия, Республика Алтай[12] и Хакасия). Незадолго до распада СССР четыре автономные области в одностороннем порядке вышли из состава краев и изменили свой статус на статус республик. В июле 1991 г. эти статусные изменения были утверждены Верховным Советом России. Наконец, еще две республики возникли в результате разделения одной из "двудомных" национально-территориальных автономий Северного Кавказа: на месте Чечено-Ингушетии появились две республики — Чечня и Ингушетия (Чечня заявила о выходе из состава России, в то время как на землях ингушей была провозглашена Республика Ингушетия в составе России).

• Также в состав России вошли шесть краев (Алтайский, Краснодарский, Красноярский, Приморский, Ставропольский, Хабаровский). Все они являются прямыми "наследниками" краев, существовавших в советский период. При этом

[11] Здесь и далее приводятся общеупотребительные названия республик. Их официальные названия в соответствии с Конституцией России: Республика Адыгея, Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Ингушская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия — Алания, Республика Татарстан (Татарстан), Республика Тыва, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика — Чувашия.

[12] До принятия официального названия Республика Алтай некоторое время именовалась Республика Горный Алтай.

территория пяти краев (кроме Приморского) уменьшилась в связи с выходом автономных областей. В результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого АО 1 декабря 2005 г. возник седьмой край — Пермский. После объединения Камчатской области и Корякского АО на административной карте России должен появиться Камчатский край.

• Субъектами Российской Федерации являлись 49 областей (Амурская, Архангельская, Астраханская, Белгородская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Вологодская, Воронежская, Ивановская, Иркутская, Калининградская, Калужская, Камчатская, Кемеровская, Кировская, Костромская, Курганская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Магаданская, Московская, Мурманская, Нижегородская, Новосибирская, Омская, Оренбургская, Орловская, Пензенская, Пермская, Псковская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Сахалинская, Свердловская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Томская, Тульская, Тюменская, Ульяновская, Челябинская, Читинская, Ярославская). Все они существовали в этом качестве в рамках РСФСР. Изменилась только территория Магаданской области, из состава которой вышел Чукотский АО. В результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого АО в 2005 г. число областей сократилось до 48 — был создан Пермский край.

• Статус субъектов федерации получили два города — Москва и Санкт-Петербург, которые официально именуются городами федерального значения. Был проведен процесс полного территориального размежевания этих двух самых крупных российских городов и прилегающих областей[13].

• В составе федерации осталась только одна автономная область — Еврейская АО. Четыре других области повысили свой статус до уровня республик. Но и у Еврейской АО произошло свое изменение статуса: она вышла из состава Хабаровского края и стала непосредственной частью федерации. В 2005 г. началось обсуждение вопроса об изменении названия этого региона с целью устранения понятия "автономная".

• Из 10 автономных округов девять оказались в противоречивом положении (Агинский Бурятский, Коми-Пермяцкий, Корякский, Ненецкий, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Усть-Ордынский Бурятский, Ханты-Мансийский[14], Эвенкийский, Ямало-Ненецкий). С одной стороны, они остались в составе краев (областей), т.е. сохранили черты внутрирегиональных автономий, каковыми являлись

[13] В прошлом в Москве, Ленинграде и прилегающих областях избирались свои органы советской власти. В то же время партийный комитет обычно был один на город и на область

[14] Официальное название с 2004 г. — Ханты-Мансийский автономный округ — Югра. Таким способом власти округа решили закрепить югорскую идентичность (понятия Югра, Югория использовались в Средние века), наряду с возникшим в советские времена "национальным" названием региона по двум титульным народам.

в советское время. С другой стороны, Конституция 1993 г. дала им статус равноправных субъектов федерации, т.е. АТЕ первого порядка. Один автономный округ — Чукотский АО в официальном порядке вышел из состава Магаданской области в 1992 г. (изменение подтверждено федеральным законом от 17 июня 1992 г.) и стал полноценной АТЕ первого порядка. В 2005 г. начался постепенный процесс ликвидации автономных округов в связи с укрупнением субъектов федерации[15]. В декабре 2005 г. возник единый Пермский край на базе Пермской области и Коми-Пермяцкого АО. Далее предстоит ликвидация Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского АО при объединении Красноярского края. Начат процесс объединения Камчатской области и Корякского АО. Затем предполагается объединить Усть-Ордынский Бурятский АО и Иркутскую область.

Рассматривая политико-административную структуру России, следует обратить внимание на попытки создания новых субъектов федерации за счет *разделения регионов на части*. Речь идет прежде всего об Ингушетии. Создание и статус Ингушетии определил федеральный закон от 4 июня 1992 г. "Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации". Аналогичный процесс развивался в Карачаево-Черкесии, на первых порах имея поддержку на федеральном уровне. В декабре 1991 г. российский Совет народных депутатов поддержал идею создания Карачаевской республики, т.е. раздела Карачаево-Черкесии на две части. Поддержка как карачаевских, так и ингушских инициатив была во многом обусловлена значимой на том этапе идеей восстановления справедливости в отношении репрессированных народов, к числу которых относились и карачаевцы, и ингуши (а также балкарцы и др.). Российский закон "О реабилитации репрессированных народов", принятый в апреле 1991 г., предполагал ***"территориальную реабилитацию"*** т.е. восстановление автономий репрессированных народов. Но эта норма не была выполнена ни в целом по стране, ни в случаях отдельных республик. Воссоздание Ингушетии — единственный пример, причем республика была восстановлена в "усеченных" границах, без Пригородного района и части Владикавказа, которые в свое время входили в ее состав. В других республиках процесс деления на части не пошел вовсе. Против выступали не только правящие элиты республик, но и федеральные власти. Центр осознал риски, связанные с межнациональными конфликтами, неизбежными в процессе разделения регионов, установления новых границ и т.п. Часть правящей элиты Карачаево-Черкесии выступила против раздела республики и организовала опрос населения в марте 1992 г. В соответствии с результатами опроса 78,6% граждан высказались против при явке 68%. Создание Балкарской республики поддержки в федеральном центре не нашло.

[15] Новые автономные округа в постсоветской России не создавались. Был прецедент, когда президент Б. Ельцин подписал в марте 1992 г. указ, предусматривавший создание Немецкого автономного округа — в качестве компенсации за утраченную Республику немцев Поволжья. Однако это решение не выполнено.

В современном языке часто используется понятие "***русские регионы***". Его использование оправданно, чтобы отличать 32 национально-территориальные автономии от 57 прочих субъектов федерации, которые тоже нуждаются в общем определении. В то же время надо учитывать, что русские составляют большинство и во многих национально-территориальных автономиях. Поэтому понятие "русские регионы" является условным. В отдельных случаях можно говорить об *этнически русских регионах*, которых существенно больше.

Таким образом, после принятия новой конституции в 1993 г. в России сложилась следующая политико-административная структура, включающая 89 субъектов федерации, из них:

- 80 полноценных АТЕ первого порядка, в том числе 23 национально-территориальных автономии;
- 9 автономных округов — АТЕ формально первого порядка, но одновременно входящих в состав краев и областей.

Однако эта структура постепенно меняется. Происходит процесс укрупнения субъектов федерации. Кроме того, в российском законодательстве практически отсутствует особый статус национально-территориальной автономии, говорить о которых можно только с известной долей условности.

Российское АТД отличается огромными различиями между регионами по размерам территории и численности населения. Амплитуда различий является одной из самых больших в мире.

Средняя площадь территории субъекта федерации составляет 191,9 тыс. кв. км[16]. Самыми крупными регионами являются:

1) Якутия — 3103,2 тыс. кв. км;
2) Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО — 862,1 тыс. кв. км (до объединения с Красноярским краем);
3) Хабаровский край — 788,6 тыс. кв. км;
4) Эвенкийский АО — 767,6 тыс. кв. км до объединения с Красноярским краем;
5) Ямало-Ненецкий АО — 750,3 тыс. кв. км;
6) Иркутская область (без Усть-Ордынского Бурятского АО) — 745,5 тыс. кв. км;
7) Чукотский АО — 737,7 тыс. кв. км;
8) Красноярский край (без автономных округов) — 710 тыс. кв. км (после полного объединения с автономными округами Красноярский край выходит на второе место в России — 2339,7 тыс. кв. км);
9) Ханты-Мансийский АО — 523,1 тыс. кв. км;
10) Магаданская область — 461,4 тыс. кв. км.

В приведенном списке представлены исключительно регионы Сибири и Дальнего Востока. Среди них есть и малонаселенные автономные округа.

[16] Расчеты для 89 субъектов федерации в соответствии с Конституцией 1993 г.

Самую небольшую площадь занимают Москва (1,5 тыс. кв. км), Санкт-Петербург (1,9 тыс. кв. км), Ингушетия (4,3 тыс. кв. км), а также Адыгея (7,6 тыс. кв. км), Северная Осетия (8 тыс. кв. км), Кабардино-Балкария (12,5 тыс. кв. км), Карачаево-Черкесия (14,1 тыс. кв. км), Чеченская Республика (15 тыс. кв. км), Калининградская область (15,1 тыс. кв. км), Чувашия (18,3 тыс. кв. км). Среди регионов с наименьшей площадью территории преобладают республики Северного Кавказа. Разница между самым большим (Якутия) и самым маленьким (Москва) субъектом федерации по размерам территории составляет более 2000 раз!

Отмечаются огромные различия в численности жителей российских регионов. Средняя численность населения в российском регионе по переписи 2002 г. составляет 1631,1 тыс. чел. Самыми большими показателями отличаются: Москва — 10382,8 тыс. человек; Московская область — 6618,5 тыс.; Краснодарский край — 5125,2 тыс.; Санкт-Петербург — 4661,2 тыс.; Свердловская область — 4486,2 тыс.; Ростовская область — 4404 тыс.; Башкирия — 4104,3 тыс.; Татарстан — 3779,3 тыс.; Челябинская область — 3603,3 тыс.; Нижегородская область — 3524 тыс. человек.

Характерной особенностью России является концентрация значительной части населения в столичных регионах. Однако по уровню концентрации населения в столице (более 7% всего населения) Россия заметно отстает от других, менее крупных стран.

Наименьшая численность жителей отмечалась по переписи 2002 г. в таких регионах, как: Эвенкийский АО — 17,7 тыс. человек; Корякский АО — 25,2 тыс.; Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО — 39,8 тыс.; Ненецкий АО — 41,5 тыс.; Чукотский АО — 53,8 тыс.; Агинский Бурятский АО — 72,2 тыс.; Усть-Ордынский Бурятский АО — 135,3 тыс.; Коми-Пермяцкий АО — 136,1 тыс.; Еврейская АО — 190,9 тыс.; Республика Алтай — 202,9 тыс. человек.

Таким образом, по численности жителей разброс между субъектами федерации составляет 587 раз! Если не считать автономные округа, входящие в состав краев и областей или ликвидированные уже после переписи 2002 г. в процессе укрупнения, то разница между Москвой и Чукоткой составляет 193 раза. Наименьшими показателями отличаются автономные округа и в целом регионы, имевшие в советский период статус внутрирегиональных автономий (все регионы из последней десятки ранее являлись внутрирегиональными автономиями). Интересно, что Эвенкия, занимающая последнее место по числу жителей, в то же время является четвертым регионом России по площади территории. Москва — самый маленький по территории регион одновременно является лидером по численности жителей!

Распределение территории и населения между регионами разного типа (по состоянию до укрупнения регионов) выглядит следующим образом.

- Республики занимают 28,6% территории[17]. В них, по данным переписи 2002 г., проживает 16,6% населения.

[17] Но надо учитывать, что более 60% всей "республиканской" территории приходится на одну Якутию.

- Края, области и города федерального значения — 46,6% территории, 81,6% населения.
- Автономная область и автономные округа — 24,8% территории, 1,8% населения.

5.2.3

Факторы формирования региональной структуры

1. *Этнокультурные факторы* играют важную роль в связи с сохранением в несколько трансформированном виде института национально-территориальной автономии.

Россия является многонациональным государством. Его особенность состоит в сочетании численного доминирования русского этноса (79,8% населения по данным переписи 2002 г.[18]) с наличием большого числа менее крупных народов, имеющих, как правило, небольшие территории компактного проживания. Явным доминированием русских отличаются регионы Центральной России, основной части Севера, Поволжья, Юга и Урала, наиболее населенные территории Сибири и Дальнего Востока (табл. 2 и 3, карта 3).

Одновременно на территории России можно условно выделить пять ареалов проживания других народов.

- *Северо-Кавказский ареал* (регионы, прилегающие к Главному Кавказскому хребту, Каспийскому морю и Нижней Волге, т.е. Юг Европейской части России). Наиболее крупными здесь являются народы северо-кавказской языковой семьи: нахско-дагестанская группа представлена чеченцами, ингушами, аварцами, даргинцами, лакцами, лезгинами, табасаранами и др.; абхазо-адыгейская группа представлена кабардинцами, черкесами, адыгейцами, абазинами и др. Также здесь живут народы алтайской языковой семьи: тюркская группа — кумыки, карачаевцы, балкарцы, ногайцы, азербайджанцы и др.; монгольская группа — калмыки. Иранская группа индоевропейской семьи представлена осетинами и татами.
- *Волго-Уральский ареал* (регионы Средней Волги, Прикамья, Южного Урала). Здесь проживают народы тюркской группы алтайской семьи — татары, башкиры, чуваши. Финно-угорская группа уральско-юкагирской семьи представлена мордвой, марийцами, удмуртами.
- Южно-Сибирский ареал (южные районы Западной и Восточной Сибири). В этом ареале расселены представители алтайской семьи в лице тюркской группы (алтайцы, хакасы, тувинцы, шорцы, тофалары) и монгольской группы (буряты).

[18] Правда, доля русских в населении России снижается. По переписи 1989 г., она превышала 80%.

• *Северо-Западный ареал* (Север Европейской части России). Этот ареал практически смыкается с Волго-Уральским ареалом на юго-востоке, но сам не является единым и раздроблен на части. Здесь проживают представители финно-угорской группы — карелы, коми, коми-пермяки, саамы. Также представлены ненцы (самодийская группа уральско-юкагирской семьи).

• *Северный ареал* (северные территории Сибири и районы Дальнего Востока). Для этого огромного ареала характерно крайне дисперсное расселение малочисленных северных народов. По численности выделяются только якуты (тюркская группа алтайской семьи). Также имеются народы уральско-юкагирской семьи: финно-угорская группа — ханты и манси, самодийская группа — ненцы, энцы, нганасаны, селькупы, юкагирская группа — юкагиры. Тюркская группа алтайской семьи представлена кроме якутов долганами. Тунгусо-маньчжурскую группу алтайской семьи представляют эвенки, эвены, нанайцы, ульчи, орочи, ороки, удэгейцы, негидальцы. Чукотско-камчатская семья — это чукчи, коряки и ительмены. Эскимосско-алеутскую семью представляют эскимосы и алеуты. Кроме того, выделяются изолированные народы — нивхи и кеты.

В то же время определение четких этнических границ является очень сложным процессом в связи со значительной чересполосицей, дисперсным расселением этнических групп, множеством многонациональных ареалов и т.п. Об относительно компактном расселении этнических групп можно говорить только на Северном Кавказе, отчасти в Волго-Уральском регионе и Южной Сибири, в гораздо меньшей степени — на Северо-Западе и уж в совсем минимальной — на Севере Сибири и Дальнем Востоке. Поэтому выделить крупные компактные ареалы проживания тех или иных этнических групп в России можно в очень ограниченном числе случаев.

Этнокультурные факторы начали определять политико-административную структуру сразу после Октябрьской революции. Хотя наличие в составе России фактических национально-территориальных автономий отмечалось и ранее. Первым примером можно считать еще средневековое татарское Касимовское царство, созданное в XV в. Определенную автономию в составе Российской империи имели Польша, Финляндия, Хивинское ханство, Бухарский эмират, Калмыцкое ханство.

В советский период на основе более или менее компактных ареалов проживания других народов России началось формирование национально-территориальных автономий, сохранивших и даже повысивших свой статус после распада СССР. До начала укрупнения регионов в 2005 г. 32 субъекта федерации (включая все автономные округа) из 89 являлись национально-территориальными образованиями. В каждом из этих субъектов есть ***титульная этническая группа*** (понятие "титульный" обозначает ту группу, которая дала название региону, а это подразумевает, что именно она является субъектом автономизации).

Две этнические группы оказываются титульными сразу для трех субъектов федерации. Буряты являются титульным этносом в Бурятии, Агинском Бурятском

и Усть-Ордынском Бурятском АО; ненцы — в Ненецком, Ямало-Ненецком и Таймырском (Долгано-Ненецком) АО.

Наряду с этим существуют четыре "двудомные" ("двойные") национально-территориальные автономии, где титульными являются сразу два этноса: Кабардино-Балкария (кабардинцы и балкарцы), Карачаево-Черкесия (карачаевцы и черкесы[19]), Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО (долганы и ненцы) и Ханты-Мансийский АО (ханты и манси). Для некоторых "двудомных" автономий в начале 1990-х гг. были характерны настроения в пользу их раздела на две соответствующие части. Как уже говорилось, Чечено-Ингушетия действительно разделилась на две республики. В Карачаево-Черкесии этот процесс был остановлен в самом начале, в Кабардино-Балкарии остался на уровне деклараций[20].

Уникальным субъектом федерации является Дагестан, где титульными являются многочисленные народы Дагестана[21]. В Дагестане к числу местных титульных народов можно отнести агулов, аварцев, даргинцев, кумыков, лакцев, лезгин, ногайцев, рутульцев, табасаранов, татов, цахуров[22]. В отличие от "двудомных" республик в полиэтническом Дагестане движение за раздел на части оказалось более слабым. Одной из причин было наличие смешанной по национальному составу территории равнинного Дагестана, куда к настоящему времени переселилась значительная часть горцев. Поэтому создание Кумыкстана, за которое выступали представители кумыкского национального движения, было совершенно невозможным (кумыки представляют коренное население значительной части равнинных территорий Дагестана). Да и вообще разделить Дагестан на компактные ареалы проживания этнических групп просто нереально. Наиболее сильное движение за создание отдельной республики было характерно для Южного Дагестана, населенного лезгинами (идея Лезгистана).

Всего национально-территориальной автономией в составе России до начала укрупнения регионов обладали 42 этнические группы. Это — практически все более или менее крупные этносы России. В этот список входят: адыгейцы, алтайцы,

---

[19] Причем в соответствии со сложившейся практикой в качестве коренных народов Карачаево-Черкесии рассматриваются еще три — русские, абазины и ногайцы. Это, в частности, неформально учитывается при формировании органов власти.

[20] Отмечалась и очень слабая тенденция в пользу разделения Ханты-Мансийского АО. В конце 1992 г. на Учредительном конгрессе народа манси имела место попытка провозгласить создание Мансийского автономного округа, причем с переходом в состав Свердловской, а не Тюменской области. Однако никаких правовых последствий эта декларация не имела.

[21] В начале 1990-х гг. в многонациональном Дагестане высказывались идеи создания здесь федеративной республики, т.е. федерации второго уровня. Однако территориально-политический формат "федерации в федерации" невозможно вписать в современное российское законодательство.

[22] В высший орган власти Дагестана, существовавший по его прежней конституции, — Госсовет входили по одному представителю от этих народов, а также от русских, азербайджанцев и чеченцев. В 2006 г. Госсовет в соответствии с новой конституцией Дагестана прекратил свое существование.

башкиры, буряты, ингуши, кабардинцы, балкарцы, калмыки, карачаевцы, черкесы, карелы, коми, марийцы, мордва, якуты, осетины, татары, тувинцы, удмурты, хакасы, чеченцы, чуваши, евреи, коми-пермяки (до ликвидации Коми-Пермяцкого АО), коряки (до ликвидации Корякского АО), ненцы, долганы (до ликвидации Таймырского (Долгано-Ненецкого) АО), ханты, манси, чукчи и эвенки (до ликвидации Эвенкийского АО), а также перечисленные выше титульные народы Дагестана. Правда, некоторым из них приходится делить автономию с другими титульными этносами.

Не обладают национально-территориальной автономией те народы, которые в советский период являлись титульными для союзных республик, — украинцы, белорусы, казахи, армяне, азербайджанцы и др. Но на территории России изначально было практически невозможно выделить зоны компактного проживания этих групп. В 1941 г. лишились автономии и территории компактного проживания российские немцы.

Для самых малочисленных или дисперсно расселенных народов также не удалось создать национально-территориальные автономии. Например, не получили автономию эвены, являющиеся четвертым по численности народом Севера. На Северном Кавказе сразу для большой группы народов был создан единый Дагестан. Вообще для наименее крупных этнических групп или небольших анклавов в СССР использовался институт национальных районов (т.е. национальных АТЕ более низкого, субрегионального уровня), который в современной России не получил широкого распространения.

Что касается русского этноса, то его деление на субэтнические и региональные группы в настоящее время практически не выражено. Наиболее распространенные геоструктуры русской идентичности слишком велики, чтобы служить основой для регионального деления (северные и южные русские, уральцы, сибиряки и т.п.)[21]. Субэтнические и лингвистические границы в XX в. практически стерлись. Поэтому внутренняя субэтническая структура русского этноса практически никак не влияет на структуру АТД. Она отчасти воспроизводится в структуре федеральных округов, но с небольшой точностью (например, Тюменская область с ее сибирской идентичностью входит в состав Уральского федерального округа).

2. *Исторические факторы* также оказали большое влияние на современное российское АТД. Прежде всего, их влияние отмечается на территории "русских" регионов в Европейской части России. Многие области в этой части страны восходят к дореволюционным губерниям.

Подавляющее большинство краевых и областных центров в Европейской части России являлись губернскими или областными центрами до 1917 г. и фигурируют

[21] Эти пространственные мегаструктуры воспроизводились только во время послереволюционного укрупнения регионов, когда существовали Северная и Уральская области, Сибирский и Дальневосточный края и др.

в этом качестве с XVIII—XIX вв. *Полицентрическая региональная структура с системой центров, примерно соответствующей современной, складывалась в России в XVIII—XIX вв. по мере формирования губернской сетки АТД.*

Всего из числа 55 нынешних краевых и областных центров 39 выполняли эту функцию до революции, они могут условно и по российским меркам считаться историческими[24]. Практически все губернские столицы сохранились в качестве современных административных центров (исключения — Новороссийск, Новочеркасск, Тобольск). Наоборот, некоторые областные центры, созданные в советское время, не смогли состояться в этом качестве (Великие Луки, Балашов, Арзамас, Каменск-Шахтинский, Череповец, Рыбинск и др.). В Центральной России губернскими столицами до революции не являлись Белгород, Брянск, Иваново и Липецк. На Севере эти функции не выполнял Мурманск, на Волге — Волгоград (прежний Царицын). Столицей Области Войска Донского служил Новочеркасск (затем на ее основе возникла Ростовская область с новой столицей Ростовом-на-Дону). В целом же региональная структура Европейской части России сложилась до революции.

Стоит заметить, что отдельные АТЕ в Центральной России восходят к самым древним региональным структурам — княжеств и республик, сложившихся в домосковский период. Это относится (помимо Москвы) к Твери, Смоленску, Рязани, Владимиру, Ярославлю, Нижнему Новгороду, Новгороду, Пскову. Менее крупными княжескими столицами являлись Кострома и Калуга, ставшие затем губернскими и областными столицами. Однако далеко не все крупные княжеские столицы сохранили свой статус региональных центров и могут считаться "неудавшимися центрами". Так, его утратили Ростов и Суздаль.

Исторические факторы играют заметно меньшую роль в формировании региональной структуры на Урале, в Сибири и на Дальнем Востоке. На Востоке страны значительно больше региональных центров, возникших только после революции, — Екатеринбург, Челябинск, Курган, Тюмень, Новосибирск, Барнаул (возник после Февральской революции), Кемерово, Магадан и Южно-Сахалинск. Старейший исторический и политико-административный центр Сибири — Тобольск фактически уступил столичные функции Тюмени.

Также в состав дореволюционной России не входила Калининградская область. Только после Второй мировой войны сформировалась в нынешнем виде Сахалинская область (до революции она существовала на севере острова).

Основными новообразованиями XX в., связанными уже с советской историей, являются национально-территориальные автономии, сложившиеся за счет дей-

[24] Следует сделать оговорку для дореволюционной Приморской области. Ее центром был Хабаровск, затем — Владивосток. При этом Хабаровск служил столицей Приамурского генерал-губернаторства. Оба города можно признать "историческими" региональными центрами.

ствия этнокультурного фактора. До революции только Петрозаводск, Казань, Уфа, Владикавказ (Терская область) и Якутск являлись региональными административными центрами. Центром дореволюционного Дагестана была не Махачкала, а Темир-Хан-Шура (нынешний Буйнакск). Административные центры 16 республик, одной автономной области и 10 автономных округов получили этот статус только в советское время. Некоторые из них теперь начинают утрачивать этот статус в связи с укрупнением регионов.

Добавим, что отдельные российские регионы ведут свою историю от государственных образований, сложившихся за рамками Московской Руси, прежде всего — Казанское и Астраханское ханства. При этом бывшее Казанское ханство сохранило этническую специфику, и его историческое ядро представляет теперь Республика Татарстан. Напротив, Астраханское ханство утратило татарское доминирование, и Астрахань является центром "русской" области (хотя и с довольно высокой долей татар и казахов). Аналогично Тюменская область отчасти восходит к Сибирскому ханству, но отличается небольшой долей сибирских татар и не имеет признаков национальной автономии. Следует также отметить, что Тува являлась независимым государством в первой половине XX в. (столицей был и остался Кызыл). Более или менее зрелыми признаками государственности (или протогосударственности) обладали до вхождения в состав России и некоторые другие этносы, у которых складывалась своя система автономного управления (например, на Северном Кавказе, в Якутии и др.).

Анализируя влияние исторических факторов на современное АТД, нужно сделать ряд допущений.

- Национально-территориальные автономии в нынешнем виде являются продуктом советской эпохи. В то же время некоторые народы располагали своими государственными образованиями до вхождения в состав России.
- При том, что большинство региональных центров в "русских" регионах возникло в этом качестве в XVIII—XIX вв. (или даже фигурировало в качестве столиц древнерусских княжеств), границы соответствующих регионов претерпели серьезные изменения.

Таким образом, роль исторических факторов в России отличается от ситуации в европейских странах. В Европе в условиях плотно заселенного пространства прежние феодальные по происхождению региональные структуры нередко сохранились в прежнем виде со всеми своими историческими границами. В России существует феномен исторических региональных центров, но весьма условный. Если в Европе историческими считаются региональные центры, сложившиеся в Средневековье, то в российском случае эта история началась в XVIII в. Историческими по европейским меркам "глубины корней" у нас являются немногочисленные региональные центры, бывшие столицами княжеств. В России слабо развит феномен ис-

торических границ, поскольку региональные границы постоянно менялись на всех исторических этапах, и лишь исторические центры (и то далеко не все) сохраняли свою роль пространственных ориентиров, вокруг которых формировались зоны тяготения, хинтерланды.

3. В нынешней ситуации целесообразно говорить о большом влиянии *демографических (социально-географических) факторов*, т.е. о формировании регионов в виде зон расселения со своими организующими центрами. По этому принципу новые регионы возникли в процессе освоения пространства, особенно на Востоке. В советский период большинство "русских" регионов создавалось в процессе индустриализации и освоения, когда вокруг новых или сильно разросшихся старых центров складывались узловые районы.

В то же время для многих регионов России характерны слабая конгруэнтность с зонами расселения, значительный внутренний полицентризм и эксцентриситет. Это можно объяснить низкой плотностью населения, в связи с чем существуют обширные периферии, которые трудно отнести к зоне тяготения того или иного крупного города.

4. Что касается *природно-географических факторов*, то в российских условиях они оказали меньшее влияние на АТД, чем во многих других странах (карта 4). Россия с физико-географической точки зрения представляет собой слабо расчлененное пространство с небольшим числом внутренних барьеров, к которым могли бы быть привязаны региональные границы. Более того, природные барьеры в редких случаях играют роль региональных границ.

Природные границы встречаются среди межрегиональных границ в России, но довольно редко. В русской истории расселение обычно шло вдоль рек, и реки играли роль не барьеров, а, наоборот, линий, вдоль которых формировались зоны расселения. К числу редких ярких примеров природных границ можно отнести границу Красноярского края и Хакасии, проведенную по Енисею, границу Иркутской области и Бурятии на озере Байкал. В Центральной России Ока служит границей Владимирской и Нижегородской областей. Отдельные участки Волги играют роль границы Ивановской и Нижегородской областей, Чувашии и Марий Эл. Река Кубань и ее крупный приток Лаба разделяют Краснодарский край и Адыгею (отчасти являясь и этническими границами). В Сибири также интересна граница Бурятии и Читинской области, проведенная по реке Витим.

В России немного крупных горных хребтов. Но там, где они есть, они стали играть роль межрегиональных границ. По Уралу проходит граница Республики Коми с Ямало-Ненецким и Ханты-Мансийским АО, северная часть границы Пермского края и Свердловской области. Горные хребты отделяют Республику Алтай от Тувы и Кемеровской области, Приморский и Хабаровский края. Становой хребет разделяет Амурскую область и Якутию.

В целом природные факторы не являются принципиально важными факторами регионализации в России. Только в случае с Сахалинской областью, расположенной на островах (Сахалин и Курильские острова), они сыграли решающую роль при формировании региона. Как правило, природные границы в России представлены небольшими реками и некрупными водоразделами местного значения, которые просто служили удобными ориентирами при делимитации.

Современное российское АТД сложилось под влиянием комплекса этнокультурных, исторических и демографических факторов. В первом приближении оно определяется этнокультурными и историческими факторами, поскольку часть регионов является национально-территориальными автономиями, а другая — восходит к дореволюционным административно-территориальным образованиям. В то же время уровень "укорененности" регионов в пространстве оказывается слабым, поскольку только в 1708 г. в стране началось формирование регулярного АТД — в условиях предельной административной чересполосицы Московской Руси, за которой потерялись действительно исторические (по европейским меркам) региональные границы домосковского конфедеративного периода.

Поэтому в нынешних условиях российский регион больше соответствует демографическим, а не историческим критериям, представляя в своей основе узловой район, сложившийся на основе сферы влияния определенного центра (но включая значительные периферии, имеющие слабые связи с соответствующими административными центрами). Именно в таких условиях формировались регионы в советский период в условиях плановой экономики и жесткого администрирования. Как результат, иная историческая принадлежность многих конкретных территорий, как правило, забыта их населением, и региональная идентичность формально привязана к существующим административным единицам и их границам.

Этот вывод подтверждается при анализе *топонимики* и *типа столичности* российских регионов. Россия отличается максимальным для всех стран мира количеством наименований АТЕ (используются шесть наименований — республика, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ). При этом концепции названий в подавляющем большинстве определяются двумя типами:

- *этнический тип* — название национально-территориальной автономии, связанное с титульными этносами;
- "*центральный*" *тип* — подавляющее большинство "русских" регионов названо по их административным центрам.

Природный тип названия АТЕ встречается редко, в основном на Востоке, где регионы больше связаны с крупными физико-географическими объектами. Отсюда такие названия, как Алтайский край, Приморский край (расположен на бере-

гах Японского моря и является воротами России на Тихом океане), Амурская, Камчатская, Сахалинская области[25].

Абсолютное доминирование "центрального" типа названий подтверждает тезис о том, что российские регионы складывались в виде внутренне централизованных сфер влияния определенных административных центров (с крайне изменчивыми границами подчиненных территорий в условиях слабо заселенного пространства[26]). В централизованном бюрократическом государстве, как в Российской империи, так и в СССР, такая тенденция оказалась наиболее объективной. Практически все регионы характеризуются доминирующей столицей, у которой, как правило, нет сопоставимых по значению (числу жителей, экономическому потенциалу) конкурентов. Число субъектов федерации, где в административном центре проживает более половины жителей, невелико (Магаданская, Камчатская, Омская, Новосибирская, Астраханская области, а также Ненецкий и Таймырский АО). Но достаточно редки и ситуации, когда в рамках региона существуют вторые центры, которые по числу жителей сопоставимы с административными центрами (противоположные ситуации — Вологодская, Кемеровская области[27]).

Морфология российской политико-административной структуры характеризуется следующими особенностями:

- очень высокий уровень дробности АТД, который является одним из самых больших в мире;
- уникально высокий уровень вариативности АТД, связанный с наличием шести региональных наименований, статусной дифференциацией и наличием сложносоставных регионов;
- наличие двух регионов с вынесенными центрами — Ленинградской и Московской областей;
- наличие островного региона — Сахалинской области;
- наличие региона-эксклава — Калининградской области.

Эти особенности морфологии вызывают дискуссии о необходимости реформы АТД. В качестве серьезной политической проблемы нередко воспринимается дробность административной сетки, которая воспринимается как проблема управляемости.

---

[25] Не сохранилось название "Енисейская губерния", уступив место Красноярскому краю.

[26] Однако и геометрические межрегиональные границы, характерные для слабо заселенных стран, в России встречаются редко, даже на Севере. Среди немногочисленных примеров — участки границы Карелии и Мурманской области, Республики Коми и Ненецкого АО.

[27] Город Череповец превосходит по числу жителей Вологду, а Новокузнецк — Кемерово. На этом основании Вологду — старинный город и бывший губернский центр можно отнести к разряду исторических региональных центров. Кроме того, есть совершенно особый случай Ингушетии, где после создания республики была построена новая столица — Магас, относящаяся к столичным центрам американского типа (небольшая численность жителей и сугубо административные функции).

5.2.4

Проблемы дробности административно-территориального деления и укрупнения регионов

В течение XX в. российское АТД эволюционировало в сторону дробления и усложнения в связи как с развитием института национально-территориальной автономии в условиях полиэтнического государства, так и с процессами освоения территории. На данном этапе результаты этого процесса оцениваются очень неоднозначно, и на официальном уровне ставится вопрос о необходимости укрупнения регионов и, в целом, поиске более простой региональной структуры[28].

В дискуссиях конца 1990-х гг. и начала XXI в. официальными лицами часто высказывались предложения о резком снижении дробности АТД. Менее радикальные предложения связаны с укрупнением сетки АТД до примерно 50 субъектов федерации (явная аналогия с США). Примерно с такими предложениями в 2001 г., например, выступали вологодский губернатор В. Позгалев и ярославский губернатор А. Лисицын. По данным СМИ, кемеровский губернатор А. Тулеев в 1998 г. предлагал разделить Россию на 25—30 регионов, в 2000 г. — на 30—35.

Существуют и более радикальные предложения, заключающиеся в том, чтобы оставить на территории России всего лишь от 7 до 15 регионов. Создание в 2000 г. семи федеральных округов воспринималось некоторыми наблюдателями как шаг к радикальному укрупнению сетки АТД через превращение в субъекты федерации этих округов (такие намерения, однако, отрицались представителями федерального центра). Высказывались идеи о создании субъектов федерации на основе восьми межрегиональных ассоциаций (в 2000 г. с этим выступал свердловский губернатор Э. Россель, ранее премьер-министр Е. Примаков отмечал, что восемь ассоциаций имеют большое политическое будущее, что воспринималось в том же контексте). Лидер депутатской группы "Народный депутат" в Госдуме Г. Райков предлагал в 2000 г. создать 12—15 субъектов федерации.

Предложения об укрупнении регионов высказывали и другие политические деятели. С идеей создания укрупненных федеральных земель выступал в 2001 г. лидер партии "Яблоко" Г. Явлинский. Лидер ЛДПР В. Жириновский предлагает не только укрупнение субъектов федерации, но и "губернизацию" т.е. выравнивание статуса регионов с полной ликвидацией института национально-территориальной автономии. Действительно, радикальное укрупнение регионов невозможно без полной или частичной отмены национально-территориальных автономий: именно автономии являются политико-административными образованиями XX в. и отличаются, как правило, небольшим населением и слабой ресурсной базой.

---

[28] См. также: [Миронов, 1996; Михайлов, 1999].

В начале XXI в. дробная сетка АТД стала восприниматься как проблема, подлежащая решению на официальном уровне. После принятия в 2001 г. соответствующего закона был стимулирован процесс объединения субъектов федерации. Первым случаем стали Пермская область и Коми-Пермяцкий АО. Они с 2003 г. начали объединительный процесс, который привел к образованию нового региона — Пермского края 1 декабря 2005 г. Вторым примером является Красноярский край: процесс объединения начался в 2005 г., в 2007 г. этот край окончательно объединяется с Таймырским (Долгано-Ненецким) и Эвенкийским АО. В 2005 г. начался процесс объединения Камчатской области и Корякского АО, в 2006 г. — Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского АО. Рассматриваются другие варианты укрупнения субъектов федерации.

На официальном уровне формируется позиция в пользу слияния самых мелких регионов с более крупными и прежде всего — решения таким способом проблемы сложносоставных субъектов федерации. Этот процесс находится в начальной стадии, хотя высказываются предположения о проведении радикальной конституционной реформы с существенным укрупнением регионов и, соответственно, созданием принципиально иной политико-административной карты.

5.2.5

Система федеральных округов

Новацией в российской политико-административной структуре в мае 2000 г. стало создание семи федеральных округов (табл. 4). Это решение было одним из первых, принятых В. Путиным в области региональной политики.

Федеральные округа представляют собой промежуточный управленческий уровень, созданный для удобства централизованного управления и контроля [Алаев, 2000; Кистанов, 2000; Туровский, 2003; Перспективы российского федерализма..., 2002]. Федеральные округа не меняют, а дополняют российское АТД. Как неоднократно подчеркивалось в выступлениях руководителей страны, федеральные округа не являются новыми субъектами федерации и новым АТД: основным региональным уровнем остается уровень субъектов федерации. Важно отметить, что федеральные округа не предусмотрены российской конституцией и созданы указом президента в рамках его полномочий.

Федеральные округа представляют собой крупные политико-административные структуры, посредством которых центр осуществляет контроль за ситуацией во многочисленных субъектах федерации. Их создание стало реализацией многих прежних идей об упрощении территориального формата работы центра с регионами и размещения на новом "укрупненном" управленческом уровне политических структур, полностью подконтрольных центру.

Например, еще весной 1997 г. в интервью президентского советника Л. Смирнягина говорилось о готовящемся создании 24 федеральных округов. На новом управленческом уровне предполагалось разместить федеральные структуры и прежде всего институт полномочных представителей президента. Однако указ Б. Ельцина от 9 июля 1997 г., усилив институт полпредов, не изменил территориальный формат их работы, связанный с отдельными субъектами федерации, а не их возможными объединениями. Хотя прецеденты назначения одного полпреда сразу для нескольких субъектов федерации имелись: в конце 1996 г. бывший ставропольский губернатор П. Марченко был назначен полномочным представителем президента по Ставропольскому краю и четырем республикам — Адыгее, Карачаево-Черкесии, Кабардино-Балкарии и Дагестану.

Идеи создания промежуточного управленческого уровня для упрощения работы центра с 89 регионами высказывались многими политическими деятелями. В 1998 г. мэр Москвы Ю. Лужков предлагал создать для этой цели 12 территориальных конгломератов. В начале 2000 г. было несколько инициатив подобного рода. Свердловский губернатор Э. Россель выступил за назначение центром генерал-губернаторов, выполняющих контрольные функции сразу для нескольких регионов (очевидная аллюзия с ситуацией XIX в.). В открытом письме председателя правления Конгресса муниципальных образований того периода, мэра Краснодара В. Самойленко предлагалось создать 10—12 экономических районов, управляемых из центра (это уже напоминает советскую сетку экономических районов, в которых, однако, не было общерайонных управленческих структур).

В конечном итоге президент В. Путин ввел своим указом семь федеральных округов. Этими округами стали: Северо-Западный (центр — Санкт-Петербург), Центральный (Москва), Северо-Кавказский (вскоре переименован в Южный, Ростов-на-Дону), Приволжский (Нижний Новгород), Уральский (Екатеринбург), Сибирский (Новосибирск) и Дальневосточный (Хабаровск). Главным органом власти на уровне федеральных округов стали полномочные представители президента.

Новая политико-административная структура федеральных округов отличается предельно укрупненным форматом, как бы контрастируя с дробной региональной сеткой. Эффективность федерального контроля в рамках столь крупных образований также является дискуссионным вопросом. Например, мэр Москвы Ю. Лужков в своей вышедшей в 2002 г. книге "Путь к эффективному государству: план преобразования системы государственной власти и управления в Российской Федерации" предлагал создать 12—15 федеральных округов (в частности — выделить Центральный столичный округ в составе Москвы и Московской области). В том же 2002 г. президент Бурятии Л. Потапов высказывался за более дробное деление страны на федеральные округа с учетом экономической специфики (фактически

речь шла о разделе самого крупного — Сибирского округа на западную и восточную части[29]).

Предметом споров стали и границы некоторых федеральных округов. Ясно, что при столь крупном формате трудно обеспечить полное соответствие границ округов структурам региональной идентичности, да и такая задача прямо не ставилась[30]. Поэтому, например, Северо-Кавказский округ уже через месяц после президентского указа был переименован в Южный: принадлежность к Северному Кавказу не характерна для двух регионов Нижней Волги — Волгоградской и Астраханской областей, включенных в этот округ. Власти Башкирии выражали недовольство включением республики в Приволжский, а не Уральский округ[31]. Аналогичные настроения бытовали в Пермской области, Удмуртии и Оренбургской области, которые в советский период входили в Уральский экономический район. Спорным моментом стало включение Тюменской области с ее западно-сибирской идентичностью в состав Уральского округа.

Споры вызвало и размещение некоторых окружных столиц. Приволжский округ отличается большим эксцентриситетом, поскольку его столицей стал расположенный на окраине Нижний Новгород (этот статус не получила конкурирующая с ним Самара).

В целом введение федеральных округов стало частью политики федерального центра по укреплению институтов централизованного контроля. Само их создание вызвало недовольство многих региональных элит и бурные дискуссии об их эффективности. Некоторые политики как в регионах, так и в центре выступали за их упразднение[32]. Позиция новгородского губернатора М. Прусака, высказанная в 2001 г., состояла в том, что полпреды нужны не во всех округах, а только в тех, где политическая ситуация отличается нестабильностью (такая точка зрения напоминает о дореволюционных генерал-губернаторствах, которые покрывали не всю территорию страны).

В то же время возникла идея по созданию федеральных округов на базе отдельно взятых субъектов федерации. Эта идея противоречит самой концепции фе-

---

[29] Можно вспомнить, как в 1930 г. Сибирский край был разделен на Западно-Сибирский и Восточно-Сибирский. В советский период отдельно выделялись Западно-Сибирский и Восточно-Сибирский экономические районы.

[30] На самом деле границы федеральных округов практически совпали с границами военных округов.

[31] В советское время Башкирию включали то в Поволжский, то в Уральский экономические районы. При этом географически она, конечно, ближе к Уралу, и значительная часть ее территории находится в горах Южного Урала.

[32] С этим в мае 2003 г. выступил даже спикер Госдумы Г. Селезнев. Из региональных лидеров систему федеральных округов больше других публично критиковали президент Башкирии М. Рахимов, губернатор Свердловской области Э. Россель, новгородский губернатор М. Прусак.

деральных округов, которые объединяют несколько субъектов федерации. Но она соответствует потребностям в более жестком контроле за отдельными регионами. Особенно часто такая идея высказывалась в отношении Калининградской области (например, спецпредставителем президента по Калининградской области Д. Рогозиным).

Федеральные округа являются типичным примером ведомственной сетки, созданной для того, чтобы обеспечить более эффективное функционирование института президента. Аналогичные сетки могут создаваться в рамках других институтов власти. Сеткой федеральных округов пользуются, например, Генеральная прокуратура (отделы Генеральной прокуратуры в федеральных округах), Министерство внутренних дел (главные управления МВД в федеральных округах). В то же время в системах Министерства обороны и арбитражных судов используются свои ведомственные сетки, объединяющие субъекты федерации.

Территория России делится на шесть военных округов Министерства обороны и один особый район (табл. 6). Границы этих округов в основном совпадают с границами созданных позднее федеральных округов. Московский военный округ соответствует Центральному федеральному округу, Северо-Кавказский военный округ — Южному федеральному округу. Полностью совпадают границы и названия двух военных и федеральных округов — Сибирского и Дальневосточного. В то же время Приволжско-Уральский военный округ включает в себя территории Приволжского и Уральского федеральных округов (объединение двух соответствующих военных округов в последний раз осуществлено в 2001 г.). Отдельно существует Калининградский особый район (регион Северо-Западного федерального округа). Остальная часть Северо-Западного федерального округа представляет собой Ленинградский военный округ. Особенностью Сибирского федерального округа является расположение его штаба в Чите[33]. Штаб Приволжско-Уральского военного округа находится в Екатеринбурге.

Система укрупненных судебных округов создана в России для арбитражных судов (для судов общей юрисдикции существуют только проекты их создания). Территория России поделена на 10 таких округов (табл. 5) — Северо-Западный (суд расположен в Санкт-Петербурге), Московский (Москва), Центральный (Брянск), Волго-Вятский (Нижний Новгород), Поволжский (Казань), Северо-Кавказский (Краснодар), Уральский (Екатеринбург), Западно-Сибирский (Тюмень), Восточно-Сибирский (Иркутск) и Дальневосточный (Хабаровск). Границы судебных округов серьезно отличаются от границ федеральных округов, сами суды тоже далеко не всегда располагаются в центрах федеральных округов. Обычно судебные округа

[33] Сибирский военный округ в его нынешних границах возник в 1998 г. в результате объединения Сибирского и Забайкальского (с центром в Чите) военных округов.

с "необычными" границами создаются для того, чтобы снизить зависимость судебных решений от позиции властей того или иного региона.

5.2.6

Принципы создания новых субъектов федерации

Правовые механизмы *создания новых субъектов федерации* появились в России в конце 2001 г. в связи с принятием федерального конституционного закона "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации".

Следует заметить, что изменение наименования субъекта федерации не означает создания нового региона. Такое изменение предполагает просто включение нового названия в текст конституции при ее последующем переиздании. Свои официальные названия в 1996 г. меняли Ингушетия, Калмыкия и Северная Осетия, затем — Чувашия и Ханты-Мансийский АО.

Новый субъект федерации появляется в двух случаях:

- *инкорпорация территории иностранного государства;*
- *внутренняя реорганизация территории с созданием новых регионов в новых границах.*

В первом случае в состав России на правах субъекта федерации может войти иностранное государство или его часть. При этом присоединение части иностранного государства невозможно без согласия самого этого государства[34]. Включение территории обязательно утверждается международным договором и предполагает взаимное согласие России и соответствующего государства. Международный договор должен определить статус, который получает эта территория в составе России. По закону, если речь идет о целом государстве, то оно, как правило, получает статус республики (хотя договор может определить и иной статус).

Создание нового субъекта федерации в результате инкорпорации оформляется международным договором и федеральным конституционным законом об этом субъекте.

Во втором случае действующее российское законодательство предполагает только *объединение двух и более граничащих друг с другом регионов*[35] в новый субъект

[34] В качестве возможных инкорпорируемых территорий в России чаще всего рассматривались Белоруссия, Абхазия и Южная Осетия, Приднестровье. Однако для присоединения Абхазии и Южной Осетии необходимо позитивное решение Грузии, для Приднестровья — Молдовы, что можно считать почти невероятным. Действия типа референдума 1992 г. в Южной Осетии о присоединении к России не являются легитимным основанием для принятия территории в состав России.

[35] В законодательстве они именуются заинтересованными субъектами.

федерации. Разделение субъекта федерации на части, создание нового субъекта за счет объединения отдельных частей субъектов федерации в России не предусмотрены. Эта позиция, очевидно, обоснована доминирующей политической тенденцией к укрупнению субъектов федерации, когда все остальные варианты территориальной реорганизации просто не предполагаются[36].

При создании нового региона за счет укрупнения существующих в России используется *принцип народного волеизъявления*. Во всех заинтересованных субъектах федерации обязательно проводятся всенародные референдумы по вопросу об объединении. В случае отрицательного результата хотя бы в одном из субъектов федерации объединение откладывается, и новые референдумы могут быть проведены во всех заинтересованных регионах не ранее чем через год.

Также необходимо *согласие властных элит федерального центра и заинтересованных субъектов федерации*. Активную роль в данном процессе играют власти заинтересованных субъектов. Они должны подготовить мотивированное предложение президенту страны об объединении и его последствиях.

Право окончательного решения принадлежит федеральному центру. В соответствии с поправками в закон о порядке создания новых субъектов федерации, принятыми в 2005 г., президент страны должен поддержать предложение органов региональной власти об объединении субъекта федерации. Только после этого может быть проведен референдум. После референдума новый субъект федерации создается через принятие федерального конституционного закона.

В 2003 г. был запущен первый объединительный процесс, в связи с чем можно говорить о первом прецеденте, имеющем характер пилотного проекта. 7 декабря 2003 г. в Пермской области и Коми-Пермяцком АО прошли референдумы, на которых 83,8% и 89,8% избирателей в этих двух регионах соответственно проголосовали за объединение. Весной 2004 г. был принят федеральный конституционный закон, предполагающий создание 1 декабря 2005 г. нового региона — Пермского края[37].

---

[36] Настроения в пользу разделения существующих субъектов федерации на части отмечались прежде всего на Северном Кавказе. Например, в начале 1990-х гг. национальные движения выступали за деление на две части Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии. Существовали настроения в пользу создания Южного Дагестана на основе территорий с лезгинским большинством (в 1998 г. интересным прецедентом стал митинг некоторых представителей лезгинского национального движения, выступивших за создание Дербентского автономного округа, непосредственно входящего в состав России). Вообще характерным явлением в начале 1990-х гг. на Северном Кавказе были съезды национальных движений, которые принимали декларации о создании национальных республик.

[37] При этом будет полностью утрачено прежнее понятие "край", под которым в РСФСР понимался регион со сложным внутренним делением. В ситуации с Пермской областью произошло нечто противоположное: ее внутренняя структура упростилась, и при этом на ее основе создается край. Край в новой ситуации фактически понимается как более крупное и сильное образование, чем область.

17 апреля 2005 г. референдумы прошли в Красноярском крае, Таймырском (Долгано-Ненецком) и Эвенкийском АО. Во всех трех субъектах ответ избирателей был положительным. В собственно Красноярском крае за объединение проголосовали 92,4% избирателей, в Эвенкии — 79,9%, на Таймыре — 69,95%. Заметно, что уровень поддержки объединительной инициативы в этих двух автономных округах был ниже, чем в Коми-Пермяцком АО. 23 октября 2005 г. референдумы прошли в Камчатской области и Корякском АО, где население также поддержало процесс объединения.

Анализ пилотных проектов по объединению субъектов федерации позволяет определить основные принципы, которые используются в этом процессе.

- *Принцип политической компенсации.* Закон предполагает сохранение Коми-Пермяцкого округа как территории с особым статусом в составе Пермского края (понятие "автономный" при этом уже не используется). Политической компенсацией могло бы стать фактическое воссоздание в России института внутрирегиональной автономии, каковыми ранее являлись автономные области и автономные округа. В то же время российское законодательство не предусматривало такого статуса. Это значит, что реально прежние автономные округа могут претендовать на статус муниципальных районов, что означает явное понижение статуса и другие проблемы (по размерам территории они обычно не подходят под предусмотренные законодательством о местном самоуправлении предельные размеры территории муниципальных образований — территорий по смыслу всегда компактных). Либо возможно существование прежних автономных округов в виде объединений муниципальных образований, находящихся под специальным управлением общерегиональной власти (в лице, например, специально назначаемого заместителя губернатора).
- *Принцип экономической компенсации.* Президент В. Путин подписал указ "О мерах по социально-экономическому развитию Коми-Пермяцкого АО и Пермской области". Указ, в частности, предусматривает газификацию округа и развитие его транспортной инфраструктуры в 2003—2006 гг. Аналогичные указы были подписаны перед референдумами об объединении Красноярского края и Камчатской области.
- *Принцип постепенности с определением переходного периода.* Предполагается, что органы власти двух регионов будут работать до истечения своих полномочий. Единый бюджет будет сформирован только в 2007 г. При этом прямое федеральное финансирование округа будет осуществляться до 2008 г., и только с 2009 г. оно будет единым для Пермского края.
- *Принцип федерального контроля.* В переходный период возможным является назначение губернаторов объединяемых территорий президентом России. Прецедент возник в связи с назначением пермского губернатора Ю. Трутнева федеральным министром как раз в переходный период. Поэтому на переходный период был назначен исполняющий обязанности губернатора Пермской области О. Чиркунов.

В дальнейшей перспективе можно говорить о нескольких типах ситуаций, для которых возможно объединение регионов.

1. *Объединение автономных округов с краями и областями, в состав которых они входят.*

2. *Объединение "точечных" регионов с прилегающими к ним "площадными", т.е. объединение городов федерального значения с окружающими их областями.* В Москве в июне 1991 г. был самый первый в современной России прецедент — голосование за объединение с областью (результат по Москве был положительным, но в Московской области голосование не проводилось, и никаких правовых последствий это голосование не имело, не являясь полноценным и предусмотренным законом референдумом об объединении регионов). Объединение Санкт-Петербурга и Ленинградской области неоднократно предлагалось высокопоставленными чиновниками и местными активистами, но процесс пока не переведен в практическую плоскость.

3. *Возвращение бывших и единственной нынешней автономных областей в состав краев.* Попытка перевести вопрос в практическую плоскость отмечается с 2002 г. в Алтайском крае и Республике Алтай. Ведущие политические деятели Алтайского края выступили за воссоединение территорий, но это вызвало жесткую негативную реакцию республиканской элиты (хотя в республике одна из политических групп пыталась организовать референдум). С 2003 г. обсуждается вопрос воссоздания "большого" Красноярского края с включением в его состав Хакасии. Тема объединения периодически поднималась в Адыгее (преимущественно русским национальным движением) и Карачаево-Черкесии (как русскими, так и черкесами), а также Еврейской АО.

4. *Объединение национально-территориальных автономий с одним и тем же титульным этносом.* Здесь существует только одна гипотетическая возможность — воссоединения земель прежней Бурят-Монгольской АССР через объединение Бурятии с двумя бурятскими автономными округами[38].

5. *Восстановление бывшей "двудомной" автономии* — Чечено-Ингушетии. Такие идеи высказывались представителями руководства Чечни, однако они не имеют поддержки в Ингушетии.

6. *Объединение более крупных и экономически благополучных "русских" регионов со слабыми соседями (проект объединения по принципу "сильные со слабыми").* Одна из инициатив была высказана ярославским губернатором А. Лисицыным весной 2002 г. (речь фактически шла об объединении Ярославской, Костромской и Ивановской областей)[39]. В Самарской области отмечены выступления крупных политических

[38] В начале 1990-х гг. эта идея была популярна среди бурятских националистов. В 1998 г. с ней выступал известный артист и политик И. Кобзон, избранный депутатом Госдумы от Агинского Бурятского округа.

[39] Своеобразной была постановка проблемы с точки зрения ее правового решения. А. Лисицын предлагал президенту страны своим указом в порядке эксперимента временно объединить области.

фигур за присоединение Ульяновской области. Полпред президента в Северо-Западном федеральном округе В. Черкесов в декабре 2001 г. выступил за объединение Новгородской и Псковской областей. Периодически обсуждается вопрос о ликвидации Курганской области[40]. В 2001 г. депутат Госдумы из Курской области А. Федулов объявлял о подготовке референдума по объединению Курской и Белгородской областей, который организовать не удалось[41].

7. *Создание радикально укрупненных субъектов на основе как "сильных", так и "слабых" регионов.* Здесь наиболее интересен проект объединения Свердловской, Челябинской и Курганской областей, выдвинутый Э. Росселем в конце 2003 г. (с 1990-х гг. Э. Россель известен как поборник идеи Уральской республики, объединяющей по возможности все уральские регионы). Кемеровский губернатор А. Тулеев с 1999 г. выступает за объединение Алтайского края, Кемеровской, Новосибирской и Томской областей, а также Республики Алтай. В 2005 г. была озвучена (в том числе иркутским губернатором Б. Говориным) идея объединить как три бурятских региона, так и два "русских" — Иркутскую и Читинскую области в единый субъект федерации. Нетрудно увидеть, что такие инициативы во многом воспроизводят укрупненные края и области 1930-х гг.

Типологически ситуация укрупнения субъектов федерации выглядит, как правило, следующим образом. За объединение наиболее активно выступают элиты "большого" субъекта федерации, рассматривающие объединение в контексте своей политической экспансии. Напротив, элиты "малого" субъекта часто выступают против, поскольку объединение означает потерю ими своего статуса.

Позиция населения определяется экономическими и этнокультурными факторами. Наличие в регионе хорошо развитой этнической идентичности может стать препятствием к объединению (ситуация в ряде автономных округов и тем более республик). Этнокультурный фактор работает и для многих "русских" областей: призывы к укрупнению встретили резко негативную реакцию в таких древних центрах, как Кострома и Псков. Население экономически сильных регионов нередко выражает недовольство перспективой расширения территории за счет более слабых соседей, опасаясь ухудшения общей ситуации в регионе.

В целом импульсы к объединению субъектов федерации на низовом уровне остаются очень слабыми. Современная политико-административная структура России в общих чертах сложилась и признана населением (напомним, что она прак-

---

[40] При этом остается неясным, к какому региону она может быть присоединена. Ранее она входила в состав Челябинской области. Однако в настоящее время она теснее взаимодействует со Свердловской областью. Высказывались предложения по разделу области между Свердловской, Челябинской и Тюменской. Однако действующее федеральное законодательство такой вариант не предусматривает.

[41] Здесь особенность ситуации заключается в том, что Белгородская область в 1954 г. отпочковалась от Курской. В то же время с точки зрения экономического развития именно Белгородская область выглядит сейчас более благополучной.

тически не менялась на протяжении 50 лет). Главные объединительные импульсы исходят из федерального центра, где сформировался интерес к созданию более простой и единообразной политико-административной структуры.

5.3

Статус субъектов федерации и проблема территориально-политической асимметрии

5.3.1

Определение статуса субъектов федерации

Россия относится к числу федераций, в которых *все регионы имеют статус субъектов федерации.* Здесь не предусмотрены столичные округа или аналоги союзных территорий, находящихся под централизованным управлением [Субъект Российской Федерации..., 1998].

Для современной России характерна *поливариантная структура АТД.* В составе России находятся шесть разновидностей, или типов, субъектов федерации — республики, края, области, города федерального значения, автономные области (на данный момент — в единственном числе) и автономные округа. В советский период наличие этих региональных типов предполагало статусные различия:

- одни регионы имели статус национально-территориальной автономии, а другие его не имели;
- национально-территориальные автономии имели различный статус, причем автономные области и округа находились на уровне внутрирегиональных автономий.

В настоящее время в России сложилась противоречивая ситуация. Конституция 1993 г. предполагает *равноправие всех субъектов федерации.* Как гласит ст. 5, п. 1, "Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов Российской Федерации". Принцип равноправия зафиксирован и в п. 4 этой статьи: "Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны".

Равноправие субъектов федерации предполагает отсутствие существенных статусных различий. В то же время реальная ситуация такова, что Россия остается де-факто асимметричной федерацией. Причем элементы асимметрии присутствуют в той же самой Конституции 1993 г., которая впервые четко определила равноправие субъектов.

Статусу российских регионов посвящена ст. 66 российской Конституции. В ней в частности говорится:

- "Статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики" (п. 1).
- "Статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется Конституцией Российской Федерации и уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации" (п. 2).

Понятие "статус" применительно к субъекту федерации в России может пониматься по-разному.

Если исходить из принципа равноправия субъектов, то все регионы имеют одинаковый статус. Но та же конституция фактически предполагает наличие субъектов с более высоким и более низким статусом. Она предусматривает *изменение* статуса. Статья 66, п. 5 гласит: "Статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом".

Если исходить из наличия шести наименований субъектов, то каждый из них по логике мог бы иметь свой статус. Однако статусные различия определяются не совсем так: например, различия между краями и областями сейчас сильно размыты.

В действительности можно с оговорками говорить о регионах с более высоким фактическим статусом (республики) и регионах с более низким фактическим статусом (автономные округа, входящие в состав краев и областей).

Фактически особый статус в составе федерации имеет еще один регион — город федерального значения Москва. Ее особое место в составе федерации обусловлено столичным статусом. Статья 70, п. 2 российской Конституции предполагает, что "статус столицы устанавливается федеральным законом". Федеральный закон "О статусе столицы Российской Федерации" был принят еще в апреле 1993 г.

Примерно одинаковый статус имеют края, области, город федерального значения Санкт-Петербург, автономная область и единственный автономный округ, вышедший из состава области. В то же время рассматривается вопрос о передаче Санкт-Петербургу части столичных функций в части переноса в этот регион некоторых федеральных учреждений.

5.3.2

Национально-территориальная автономия и асимметрия

Главной причиной статусных различий между субъектами федерации является фактическое (хотя не закрепленное юридически) сохранение института нацио-

нально-территориальной автономии. При этом, анализируя ситуацию, нужно понимать, что развитие национально-территориальной автономии в России ограничено рядом серьезных проблем.

1. *Проблема этноконцентрации.* Распространена ситуация, когда титульный этнос не составляет большинства на территории соответствующей автономии (табл. 2). По результатам переписи 2002 г., только в Чечне, Ингушетии, Туве и Чувашии отмечалась действительно высокая доля представителей титульного этноса, превосходящая две трети (соответственно 93,5, 77,3, 77 и 67,7%). Более половины населения титульный этнос составлял в Калмыкии, Северной Осетии, Татарстане, Агинском Бурятском и Коми-Пермяцком АО. В "двудомных" автономиях оба титульных этноса вместе составляют более половины населения в Кабардино-Балкарии (при этом доля отдельно взятых кабардинцев уже превышает половину жителей этой республики). Народы Дагестана, вместе взятые, также составляют абсолютное большинство в своей республике.

Более 40% составляла доля титульного населения по переписи 2002 г. в Марий Эл и Якутии, а также в Карачаево-Черкесии (для карачаевцев и черкесов, вместе взятых).

Таким образом, только в 12 республиках и 2 автономных округах можно говорить о том, что доля титульного этноса (либо титульных этносов, вместе взятых) превышает половину или приближается к половине населения.

Остальные девять республик отличаются довольно низкой долей титульного населения и преобладанием русских. В некоторых республиках доля титульного населения очень мала. В Карелии и Хакасии она составляет 9,2 и 12% соответственно. Абсолютное большинство населения в этих республиках составляют русские. Также русские находятся в абсолютном большинстве в Адыгее (доля адыгейцев — 24,2%), Республике Коми (доля коми — 25,2%), Бурятии (доля бурят — 27,8%), Удмуртии (доля удмуртов — 29,3%), Республике Алтай (доля алтайцев — 30,6%), Мордовии (доля мордвы — 31,9%).

Совершенно особая ситуация сложилась в Башкирии, где башкиры, по переписи 1989 г., находились на третьем месте по численности (21,9%). Первое место занимают русские — 39,3%, второе — татары (28,4%). По переписи 2002 г., башкиры (29,8%) опередили татар (24,1%), доля русских составила 36,3%.

Низкая доля титульного этноса характерна для большинства автономных округов и единственной автономной области. Доля евреев в Еврейской АО к 2002 г. снизилась до 1,2% (в 1989 г. — 4,2%). Это — самый низкий показатель для всех национально-территориальных автономий. Крайне мала доля хантов и манси в Ханты-Мансийском АО (вместе всего 1,9%). В Ямало-Ненецком АО доля ненцев составляет только 5,2%.

Выше доля титульного этноса в Ненецком АО (18,7%), Таймырском (Долгано-Ненецком) АО (долганы и ненцы вместе — 21,55%), Эвенкийском АО (21,5%),

Чукотском АО (23,45%), Корякском АО (26,7%). Все эти показатели заметно выросли в конце XX — начале XXI вв. в связи с выездом значительной части населения, в основном — русского и другого пришлого, с северных территорий. В Усть-Ордынском Бурятском АО доля бурят выглядит еще более существенной — 39,6%.

Низкая этноконцентрация является результатом дисперсного расселения этнических групп, следствием русской колонизации и индустриализации. В результате общий уровень этнической идентичности в большинстве автономий оказывается низким, но в последние годы имеет тенденцию к новому росту (в связи с как более быстрым ростом численности титульного населения, так и выездом русских за пределы национальных автономий).

2. *Проблема дисперсного расселения.* Также характерна ситуация, когда основная часть титульного этноса проживает за пределами своей автономии (табл. 3). Это объясняется миграционными процессами или изначально дисперсным расселением некоторых этнических групп. Так, в своей автономии сосредоточено лишь 10,7% всех российских эвенков. Сильно рассеяна по территории России мордва (33,7% живет в своей автономии). Данная проблема характерна и для татар: только 36% всех российских татар проживает на территории Татарстана.

В то же время на территории своей автономии проживает подавляющее большинство тувинцев, якутов, представителей многих кавказских народов.

3. *Проблема анклавности.* Значительная часть национально-территориальных автономий расположена внутри российской территории и окружена "русскими" регионами. Это, в частности, относится к Татарстану и Башкирии, а также ко всем республикам Волго-Уральского региона. Внешнюю границу имеют северо-кавказские (кроме Адыгеи) и южно-сибирские (кроме Хакасии) автономии, а также Карелия и Чукотский АО (в последнем случае — морская граница с США).

При таких особенностях расселения этнических групп Россию невозможно поделить на компактные национально-территориальные образования с абсолютным большинством того или иного этноса, да еще чтобы этот этнос был сосредоточен именно на этой территории. Практически нереально провести этнические границы автономий, поскольку четко выраженных этнических границ в России немного.

Поэтому импульсы сепаратизма и сецессии внутри России объективно ослаблены. Внутри региона они могут встретить серьезное сопротивление русского населения (возможна ситуация, когда национальная правящая элита даже не смогла сформироваться). Сецессия теряет смысл в случае анклавного положения региона или дисперсного расселения этнической группы, претендующей на государствообразующую роль.

Текущее позиционирование республик в российской территориально-политической системе определяется сочетанием этнических и экономико-демографических факторов. Действуя вместе, они могут усиливать стремление региона к большей авто-

номии и государственному суверенитету. Однако таких "идеальных" ситуаций немного. Республики Северного Кавказа, для которых характерна высокая доля титульного населения, отличаются слабым экономическим развитием и имеют мало перспектив вне пределов России без серьезной внешней поддержки. Национально-конфессиональные противоречия действительно играли определяющую роль в процессах суверенизации на Северном Кавказе, но ситуация вышла из-под контроля центра только в Чечне. В целом же фактор экономической зависимости регионов от центра сыграл мощную сдерживающую роль в этом регионе.

Экономически наиболее развитыми республиками являются Татарстан и Башкирия, которые и отличались особой активностью в процессах суверенизации. Вообще, фактор наличия экономических ресурсов стал в российской практике более сильным стимулом в борьбе за повышение статуса, чем этническая идентичность. Точнее, борьба за повышение статуса в российской территориально-политической системе наиболее активно велась теми регионами, которые сочетали мощный экономический потенциал с наличием сложившейся национальной бюрократии (что оказалось возможным и в случае преобладания русских в населении). Этим объясняются повышенные амбиции трех республик — Татарстана, Башкирии и Якутии. Однако все эти республики не имеют внешней границы и отличаются многонациональным составом населения. Поэтому их гипотетическое превращение в совершенно независимые государства имело немного перспектив.

На уровне АТЕ второго порядка в некоторых регионах России созданы ***национальные районы***. Правда, их количество невелико и не идет ни в какое сравнение с числом национальных районов в СССР в довоенный период. Наибольшее число национальных районов отмечается в Якутии, где их четыре (Анабарский, Момский, Оленекский и Эвено-Бытантайский)[42]. Субъектами автономизации здесь являются малочисленные народы Севера — эвенки и эвены. В интересах эвенков в Бурятии создан Баунтовский эвенкийский район. В Карелии в январе 1994 г. появилась Вепсская национальная волость (создана в интересах малочисленного финно-угорского народа — вепсов). Также в Карелии есть Калевальский национальный район, создание которого обозначило парадоксальную ситуацию (это решение принято еще в июне 1991 г.). Дело в том, что субъектом автономизации в этом районе являются карелы — титульный народ республики. Но доля карелов в Карелии настолько низка, что один из районов их компактного проживания решили объявить национальным районом.

Интересно, что большинство национальных районов создано в рамках российских республик, которые сами являются национально-территориальными автономиями. При этом республики сочли целесообразным создать на своей терри-

[42] В начале 1990-х гг. в городе Мирный, входящем в Якутию и населенном преимущественно русскими, высказывались идеи создания автономного района.

тории национальные районы там, где компактно проживают другие этнические группы (или, как в Карелии, там, где компактно проживает титульный этнос).

Также на территории России существуют два немецких национальных района. Один из них так и называется — Немецкий национальный район. Он расположен на территории Алтайского края. В Омской области создан Азовский немецкий национальный район. Есть довольно большое число инициатив о создании национальных районов (например, Абазинский и Ногайский национальные районы в Карачаево-Черкесии).

Следует заметить, что статус национальных районов не регулируется федеральным законодательством. Создание этих районов является сугубо региональной инициативой. При этом такие районы не имеют ясно выраженного статуса внутрирегиональной автономии, который был, например, у прежних автономных округов. Поэтому говорить о существенной асимметрии внутри соответствующих субъектов федерации нельзя. Добавим, что в некоторых регионах есть административные районы, названные по имени малочисленного народа, проживающего на соответствующей территории (например, Нанайский и Ульчский районы Хабаровского края). Но их особый статус вообще никак не определен (хотя в начале 1990-х гг. существовала идея создания Нанайского национального автономного района).

5.3.3

Особый статус российских республик

Регионами с более высоким фактическим статусом в России являются республики. Они унаследовали свой особый статус от РСФСР, в составе которой АССР являлись единственными полноценными федерированными образованиями. Более высокий статус республик вытекает из некоторых положений действующей конституции[43]. Так, республики имеют право на собственные государственные языки (что косвенно признает за ними статус государственных образований, а также статус национальных регионов с особой языковой ситуацией). В отличие от других регионов и по аналогии с Россией в целом *основной закон в республиках именуется конституцией (во всех других регионах — устав), а орган судебной власти называется Верховным судом (в других регионах — краевые, областные, окружные суды).*

Фактический высокий статус республики получили в начале 1990-х гг. на этапе "***парада суверенитетов***". Этот процесс затронул как союзные республики (в том числе РСФСР), так и республики в составе РСФСР. Он начался после принятия

[43] Отчасти более высокий статус следует и из самого названия "республика", которое используется в мировой практике в отношении государств. Хотя, например, в США и Мексике субъекты федерации называются штатами, т.е. просто государствами в прямом переводе

РСФСР декларации о собственном государственном суверенитете и стал продолжением данного процесса на внутрироссийском уровне. Все российские республики в 1990—1991 гг. приняли декларации, в которых в той или иной форме заявили о своем государственном суверенитете (декларации принимали республиканские верховные советы, избранные на первых в стране альтернативных демократических выборах в марте 1990 г.). В этих декларациях республики использовали новые названия, из которых изымалось слово "автономная", подчеркивающее связь с Россией. Республики, таким образом, провозглашали более высокий статус советских социалистических республик, аналогичный тому, который имели союзные республики (в ряде случаев они просто называли себя республикой без всех "советских" эпитетов). Также обычно декларировалось право народа на самоопределение, и республика, по сути, объявлялась национальным государством. Декларации о суверенитете были приняты также в некоторых автономных областях, которые одновременно провозгласили себя республиками и заявили о выходе из состава краев (примеры Адыгеи, Карачаево-Черкесии, Горного Алтая).

Первая декларация о суверенитете была принята Северной Осетией в 1990 г. Татарстан утвердил свою декларацию вторым — 30 августа 1990 г. (эта дата стала здесь государственным праздником, как и в некоторых других республиках). 11 октября 1990 г. была принята декларация о государственном суверенитете Башкортостана. Последним из республик в мае 1991 г. принял свою декларацию о суверенитете Дагестан. Из автономных областей, правда, уже после Дагестана, в июне 1991 г. приняла декларацию о суверенитете Адыгея (ранее, в 1990 г. уже провозгласившая себя республикой).

Вслед за этим республики приступили к принятию конституций и формированию политических режимов, напоминающих таковые в независимых государствах или, как минимум, в союзных республиках СССР. В частности, речь шла о введении в республиках поста собственного президента, избираемого народом. Провозглашалось верховенство республиканских законов над российскими.

Некоторые российские республики претендовали на статус союзных республик в рамках обновленного Союза. Заметим, что вопрос о статусе союзной республики представители крупной, имеющей глубокие исторические корни и экономически развитой Татарии ставили и на съездах Советов, и на XII съезде РКП(б), и при подготовке Конституции СССР 1936 г., и в послевоенные годы. В годы перестройки республики фактически стали разменной монетой в борьбе между союзным и российским центром, олицетворяемыми М. Горбачевым и Б. Ельциным. Руководство СССР, например, вело переговоры с руководителями Татарстана и Башкирии об их преобразовании в субъекты СССР, что означало бы выход из состава России. В свою очередь Б. Ельцин, находясь в Татарстане в 1991 г., произнес свою знаменитую фразу: "Берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить".

Элиты ряда республик стремились дистанцироваться от России и повысить свой статус. Например, в некоторых республиках в марте 1991 г. был сорван всероссийский референдум о введении поста президента РСФСР (Северная Осетия, Татарстан, Тува, Чечено-Ингушетия). В июне 1991 г. в Татарстане прошли первые выборы президента республики, в то время как выборы президента России, назначенные на тот же день, там не проводились (выборы президентов в остальных республиках начали проводиться уже после августа 1991 г.).

На этапе 1991—1993 гг., уже после распада СССР для России была характерна *частичная конфедерализация*. Подписание 31 марта 1992 г. *Федеративного договора* во многом зафиксировало асимметричную ситуацию.

В 1991—1993 гг. складывается статусное неравенство между самими республиками.

- Чечня, где к власти в результате президентских выборов 1991 г. пришел националистический режим Д. Дудаева, фактически оказывается за рамками российского правового пространства и пытается построить независимое государство. Власти республики никак не участвуют в общероссийских политических процессах. В ноябре 1991 г. власти Чечни провозглашают независимость, в декабре того же года они проводят референдум о независимости.
- Татарстан, как и Чечня, не подписал в 1992 г. Федеративный договор. В марте 1992 г. проведен референдум о государственном статусе Татарстана с формулировкой: "Согласны ли вы, что Республика Татарстан — суверенное государство, субъект международного права, строящее свои отношения с Российской Федерацией и другими республиками, государствами на основе равноправных договоров?" (явка избирателей составила 81,8%, "за" высказались 61,4% от числа пришедших). В ноябре 1992 г. принята конституция Республики Татарстан, причем ст. 66, повторявшая вопрос референдума, была изменена. Согласно новой формулировке, Татарстан определялся как государство, ассоциированное с Российской Федерацией на основе взаимного делегирования полномочий и предметов ведения (известный из мировой практики статус ассоциированного государства). В январе 1993 г. руководство республики официально разъяснило свою позицию: Татарстан не стремится к выходу из России, но добивается юридического закрепления новых принципов взаимоотношений с Российской Федерацией. Взамен республика получила уступки в ряде экономических вопросов (повышение квот республики в экспорте добываемой ею нефти и др.). Однако на этом этап конфронтации Казани с Москвой не закончился. В декабре 1993 г. в республике были практически сорваны общероссийские парламентские выборы, явка избирателей оказалась минимальной, в Госдуму не избрали ни одного депутата, выборы в Совет Федерации не были организованы вообще.
- Башкирия подписала Федеративный договор, но сделала это с оговорками, предполагающими особые отношения с центром. Председатель Верховного Совета

республики М. Рахимов добился от центральных властей специального приложения к федеративному договору для Башкортостана, по которому республика получила одноканальный бюджет, право на создание независимой судебно-правовой системы, самостоятельность во внешнеэкономической деятельности, важные уступки в вопросе о республиканской собственности. После этого М. Рахимов 1 апреля 1992 г. подписал федеративный договор от имени Республики Башкортостан. Вместе с тем Башкирия провозгласила приоритет собственных законов над общероссийскими, Верховный Совет республики отменил действие ряда указов президента России на территории Башкортостана.

- Прочие республики подписали Федеративный договор, но также развивали собственное законодательство, предполагающее государственный суверенитет, верховенство республиканских законов над российскими, свое гражданство, исключительные права на недра, право на выход из состава России, объявление военного положения и пр.

Одним из крайних примеров стала Тува, которая приняла свою конституцию на всенародном референдуме, проведенном одновременно с парламентскими выборами 12 декабря 1993 г. В ней давалось следующее определение: "Республика Тыва — суверенное демократическое государство в составе Российской Федерации, имеет право на самоопределение и выход из состава Российской Федерации путем всенародного референдума Республики Тыва. Республика Тыва признает свое нахождение в составе Российской Федерации на основе Федеративного договора и договорных отношений как в федеративном, демократическом, правовом государстве, признающем и поддерживающем Декларацию о государственном суверенитете Республики Тыва, ее право на самоопределение".

Асимметрия Российской Федерации была фактически признана на том этапе федеральным центром. Об этом свидетельствует формат Федеративного договора, подписанного 31 марта 1992 г. Он представляет собой три различных договора, что, по сути, поделило федерацию на субъекты с тремя статусными уровнями. Отдельный договор был подписан с республиками, которые в договоре официально названы суверенными республиками. Второй договор заключен с краями, областями, городами федерального значения. И, наконец, третий договор подписали с автономной областью и автономными округами.

Статья 4, п. 1 Федеративного договора, подписанного с республиками, гласит: "Республики (государства) в составе Российской Федерации обладают всей полнотой государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые переданы (отнесены) в ведение федеральных органов государственной власти Российской Федерации в соответствии с настоящим Договором. Территория и статус республики в составе Российской Федерации не могут быть изменены без ее согласия". Как видно, республики в этом договоре официально названы государствами, т.е. за ними признается статус "госу-

дарств в государстве" (каковой они формально имели в рамках РСФСР). Отношения с республиками фактически копируют отношения центра и субъектов договорной федерации, которые передали отдельные полномочия центру и оставили за собой их основную часть.

Но уже на том этапе становится ясно, что государственный суверенитет российских республик ограничен. Сепаратистские настроения не получили открытой поддержки извне, ни одна из стран мира не признала и не собиралась признавать какую-либо из республик в качестве независимого государства. Речь, таким образом, шла о получении республиками максимально возможного статуса в составе России, статуса, который позволял говорить о конфедеративном характере отношений между Россией и некоторыми республиками (прежде всего — Татарстаном).

На этапе "парада суверенитетов" возникает представление о повышении статуса субъекта федерации, которое сохраняется до сих пор, несмотря на существенное снижение статусной асимметрии.

Под повышением статуса понимается преобразование региона в республику как субъект, имеющий более высокий статус.

Другая разновидность повышения статуса — выход внутрирегиональной автономии из состава региона и ее непосредственное вхождение в федерацию.

В 1990 г. начался процесс "республиканизации" тех регионов, которые не имели такого статуса, но считали возможным на него претендовать в силу национальной специфики или большого ресурсного потенциала.

На этапе 1990—1991 гг. республиками провозгласили себя все автономные области и автономные округа. Например, в октябре 1990 г. областной совет провозгласил государственный суверенитет Горно-Алтайской АССР. В январе 1991 г. Горный Алтай объявил о выходе из состава Алтайского края и объявил себя Горно-Алтайской ССР. Республиками провозглашали себя даже некоторые автономные округа (например, Корякский, Чукотский, Ямало-Ненецкий АО). Официально, как мы уже знаем, на федеральном уровне был признан республиканский статус четырех автономных областей из пяти.

В 1991—1993 гг. "республиканизация" затронула ряд крупных российских областей, которые стремились повысить свой статус до уровня, который получили национальные республики (и решить проблему асимметрии таким путем, а не через снижение статуса республик). Наиболее ярким примером является Уральская республика, которую пытались создать на базе Свердловской области с возможным присоединением других областей. Уже в 1991 г. областной совет разработал проект закона о создании в порядке эксперимента Уральской республики в составе Свердловской, Тюменской, Курганской, Пермской, Оренбургской и Челябинской областей. Исполнительным органом власти республики должен был стать Государственный совет из глав областных администраций (речь, таким образом, шла о создании республики как укрупненного субъекта федерации с внутренним областным

делением). Примерно в то же время, в 1990—1991 гг., обсуждался и альтернативный проект создания Тюменской республики (очевидно, что уральцы прежде всего хотели бы включить в свой состав богатую нефтью и газом Тюменскую область).

Первым конкретным шагом стало вынесение на местный референдум Свердловской области 26 апреля 1993 г. вопроса о расширении полномочий региона в социально-экономической сфере до уровня республики (вопрос звучал следующим образом: "Согласны ли вы с тем, что Свердловская область по своим полномочиям должна быть равноправна с республиками в составе Российской Федерации?"). 83,4% избирателей одобрили эту идею. 1 июля 1993 г. сессия областного совета декларировала преобразование области в Уральскую республику. В сентябре 1993 г. глава администрации Свердловской области обнародовал новый политический проект — интеграцию пяти областей Урала в новое территориальное образование, которое тогда условно называли "Большой Уральской республикой". 27 октября 1993 г. сессия областного совета приняла конституцию Уральской республики, создаваемой на территории отдельно взятой Свердловской области. На 12 декабря были назначены референдум по тексту этой конституции и выборы губернатора. Однако реакция федерального центра на эти события оказалась резко отрицательной. 9 ноября 1993 г. был обнародован президентский указ, отменявший конституцию Уральской республики. По этому указу Э. Росселя отстранили от занимаемого поста, а областной совет — распустили.

Процессы "республиканизации" затронули и другие "русские" регионы. Челябинская область провозглашала себя Южно-Уральской республикой (в том числе из-за нежелания объединяться со Свердловской областью в одну республику). В 1993 г. планировался референдум о создании единой Тюменской республики с включением в ее состав автономных округов. Схожие тенденции отмечались в Приморском крае (была принята декларация краевого совета). В Красноярском крае существовала идея создания Енисейской республики с включением территорий автономных округов.

Интерес представляет также пример Вологодской области. Здесь в апреле 1993 г. прошел референдум по вопросу "Считаете вы, что края, области, в том числе и Вологодская область, должны иметь равные конституционные права с республиками, входящими в состав Российской Федерации?" (около 80% голосовали "за"). Правовых последствий этот референдум не имел и стал еще одной символической акцией региональных сообществ. Таким способом власти областей пытались обратить внимание центра на необходимость решить проблему статусного неравенства субъектов федерации. Но решение этой проблемы, как следует из вопроса референдума, виделось в повышении статуса всех краев и областей до уровня республик.

Однако повысить свой статус не удалось тогда ни одному субъекту федерации, и все попытки остались на уровне деклараций. Федеральный центр не поддерживал процессы "республиканизации" областей, не желая нарушать хрупкий баланс в федерации и портить отношения с "настоящими" республиками. Также центр не хо-

тел поддерживать инициативы о выравнивании статуса за счет его повышения у краев и областей до уровня республик (пример Вологодской области).

Следует понимать, что *самопровозглашение нового статуса не имеет юридической силы, если оно не подтверждено на более высоком уровне.* Российские республики не могли реализовать нормы государственного суверенитета без признания другими государствами[44]. Из самопровозглашенных республик в реальности получили новый статус только четыре автономных области в соответствии с российским законом, принятым 3 июля 1991 г.

Также остались на уровне деклараций характерные для начала 1990-х гг. решения ряда национальных движений о провозглашении тех или иных "республик" на основе ареалов проживания соответствующих этнических групп. Например, в июле 1991 г. Съезд карачаевцев принял решение о создании республики, которая была провозглашена в октябре того же года. Буквально через неделю после провозглашения Республики Карачай на съездах представителей других народов было декларировано создание Черкесской республики и Абазинской республики (последняя затем была объединена с Черкесской). Кроме того, представители казаков провозглашали на территории Карачаево-Черкесии свои республики — Баталпашинскую и Урупско-Зеленчукскую[45]. Однако в марте 1992 г. в республике был проведен опрос, в ходе которого большинство высказалось за сохранение единой республики. Центр после этого не поддерживал разделение республики на части.

Похожие процессы отмечались и в других регионах страны, подтверждая общую тенденцию, связанную с ростом национализма и попытками создания новых регионов на этнической основе. В Кабардино-Балкарии съезд балкарского народа принял в 1991 г. решение о создании Балкарской республики, и на ее предполагаемой территории в декабре 1991 г. даже был проведен референдум (население проголосовало за отдельную республику, но ни Россия, ни власти Кабардино-Балкарии этот референдум не признали). В начале 1992 г. съезд кабардинского народа провозгласил Кабардинскую республику. Однако в 1992 г. националистические движения как кабардинцев, так и балкарцев были подавлены. В 1996 г. имела место вторая попытка провозгласить Балкарскую республику, которая опять-таки не получила правовых последствий.

В рассматриваемых выше случаях речь идет о спорной с политико-правовой точки зрения ситуации, когда специально созванное представительное собрание

---

[44] Рецидив этой ситуации был отмечен в 1998 г., когда президент Калмыкии К. Илюмжинов заявил о возможном выходе из состава федерации или провозглашении республики ассоциированным членом федерации. Никаких правовых последствий такое заявление иметь не могло и было расценено просто как скандал, возникший на фоне обострения отношений между центром и республикой.

[45] Неустойчивая ситуация в Карачаево-Черкесии сохранялась и позднее. Например, в 1994 г. Съезд черкесского народа выступал за создание Черкесской автономной области в составе Ставропольского края (по сути это означало, что на оставшейся территории создается Карачаевская республика).

провозглашает тот или иной статус территории. С одной стороны, легитимность такого собрания может быть очень разной, и центр обычно имеет основания, чтобы ее не признавать. С другой стороны, именно так в истории нередко начинается процесс нового государствообразования. Таким образом, конечный результат зависит от того, насколько реально идея повышения статуса данной территории или приобретения ею статуса (если она является не административной единицей, а, скажем, ареалом проживания определенного этноса) получает поддержку местного сообщества, насколько оно готово отстаивать данный интерес, и, соответственно, насколько эффективно центр этому противодействует. Вспомним, что после Октябрьской революции решения о создании национально-территориальных автономий принимались в результате "встречного движения" — местной инициативы (обычно заявленной на съезде советов, избранных на территории данного региона) и решения центра, законодательно оформившего данную инициативу. В современной российской ситуации аналогии можно провести с историей воссоздания Ингушетии: соответствующее решение приняли на съезде ингушских депутатов всех уровней в сентябре 1991 г.[46], а в 1992 г. республика была создана федеральным законом. Ингушам при поддержке центра удалось добиться того, что не сумели сделать национальные движения ряда других народов Северного Кавказа.

Вопрос о повышении статуса российских регионов до уровня республик не исчез с повестки дня и в 2000-е гг. Он вновь стал актуальным в связи с нарастанием проблем в Калининградской области, которая оказалась окружена территориями стран Европейского союза — Польши и Литвы: в 2005 г. здесь появилось общественное движение "Республика" (ранее существовала сепаратистская Балтийская республиканская партия). Одновременно начались выступления в пользу придания Калининградской области статуса "заграничной территории", не предусмотренного пока российским законодательством. В целом, учитывая изменившуюся геополитическую ситуацию, Калининградская область имеет основания, чтобы претендовать на особый статус в составе федерации.

Антитезой "республиканизации" в современной России считается "***губернизация***", под которой понимают полное выравнивание статуса всех регионов и ликвидацию института национально-территориальной автономии. Все регионы при таком подходе должны получить одинаковое наименование — губернии[47]. Некоторые ученые рассматривают возможности перехода России к модели территориальной федерации, не имеющей признаков этнической федерации (см., например: [Саликов, 1998]). Рассматривается и вопрос о превращении России в унитарное государство с губернской формой АТД (о дискуссии по этому поводу см., напри-

[46] Съезд ингушского народа, определивший курс на восстановление собственной автономии, был созван еще в 1989 г.

[47] На протяжении многих лет активным сторонником "губернизации" является лидер ЛДПР В. Жириновский.

мер: [Зубов, 2000]). Идеи радикальной "губернизации" возникли как реакция некоторых политических кругов на процессы суверенизации национально-территориальных автономий и связанные с этим сепаратистские тенденции. Также на том этапе существовала идея создания Республики Русь на основе "русских" регионов (как участника новой федерации наравне с "национальными" республиками). Это, в сущности, было повторением дискуссии, возникшей после Октябрьской революции, о форме отношений между РСФСР и другими республиками.

В 1992—1993 гг. в России сложилась предельно асимметричная ситуация, когда республики имели статус суверенных государств, что позволяет говорить о конфедеративном типе отношений. Более того, отношения Москвы с Чечней и Татарстаном вообще не были юридически оформлены.

Проблема статусной асимметрии была частично разрешена после принятия российской Конституции 1993 г. Эта Конституция ввела принцип равенства (равноправия) субъектов федерации, хотя и оставила за республиками ряд особых полномочий. В соответствии с Конституцией суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию. Конституция 1993 г. была принята на всенародном референдуме, который, однако, не проводился на территории Чечни и Татарстана (в то же время Чечня и Татарстан фигурируют в списке субъектов федерации, входящем в текст конституции). В связи с принятием этой Конституции можно говорить об изменении статуса республик в сторону снижения. Начался *переход от фактической конфедерализации к асимметричной рефедерализации* — закреплению республик в составе федерации, но с признаками особого, более высокого статуса.

В 1993—2000 гг. республики сохраняли свой сравнительно высокий статус в составе федерации. Их отношения с центром в ряде случаев строились на индивидуальных договорах о разграничении полномочий (15 февраля 1994 г. первый такой договор был подписан с Татарстаном[48]). В некоторых случаях эти договора наделяли республики полномочиями, закрепленными за федеральным центром. Татарстан в соответствии с договором определялся как государство, объединенное с Россией, т.е. его особый статус был официально подтвержден российскими властями. Были сохранены в прежнем виде республиканские конституции, принятые на волне суверенизации. Федеральный центр не уделял должного внимания проблеме несоответствия республиканского законодательства федеральному. Республики в соответствии с договорами имели большие экономические полномочия (особый режим финансово-бюджетных отношений действовал в Татарстане, Башкирии, Якутии и Карелии, которые с согласия центра зачисляли основную часть налоговых поступлений в свои бюджеты).

[48] Это, по мнению властей республики, узаконило ее нахождение в составе федерации и условия нахождения.

Пример Башкирии интересен тем, что для подтверждения суверенитета и консолидации избирателей вокруг этой идеи там провели два местных референдума. 25 апреля 1993 г. на референдум был вынесен вопрос республиканского референдума с формулировкой: "Согласны ли вы, что Республика Башкортостан должна иметь экономическую самостоятельность и договорные отношения с Российской Федерацией на основе Федерального договора и приложения к нему в интересах народов Республики Башкортостан?". Участие избирателей в референдуме составило более 70%, три четверти от общего числа участников ответили на вопрос республиканского референдума "да". Одновременно с российскими парламентскими выборами в декабре 1995 г. в республике провели референдум по вопросу о расширении экономической самостоятельности республики ("за" проголосовали 79% избирателей).

В то же время, начиная с 1997 г., прослеживаются первые попытки федерального центра ограничить особые республиканские права. Например, вице-премьер Б. Немцов стал активно выступать против "сепаратных" договоров с Татарстаном, Башкирией, Якутией (также называлась Ингушетия), которые, по его мнению, нарушали равноправие регионов. Объектом жесткой критики со стороны другого вице-премьера — А. Чубайса на том этапе стала Якутия[49].

Характерным событием того неустойчивого периода стал "паспортный конфликт" в таких республиках, как Татарстан и Башкирия. Отдельные республики отстаивали свое право на особый формат российского паспорта с записями на своем государственном языке и указанием национальности (по аналогии с советскими паспортами, выдававшимися в союзных республиках). Конфликт привел к тому, что на протяжении ряда лет в Башкирии вообще не выдавались паспорта. В 2000 г. руководство башкирского парламента направило в Конституционный суд запрос о соответствии постановления правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. "Об утверждении положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образце бланка и описании паспорта гражданина Российской Федерации" российской Конституции. С 28 ноября 1997 г. Госсобрание Башкирии приостановило действие этого положения и заморозило выдачу паспортов нового образца, вместо которых гражданам выдавались временные документы. Представители Башкирии ссылались на ст. 26 российской Конституции, согласно которой "каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность". Только с 2001 г. вопрос об особой форме паспортов, выдаваемых в республиках, был согласован с федеральным центром, что стало маленькой победой республик.

Действия по снижению статусной асимметрии начались в 2000 г. после прихода к власти президента В. Путина. На этом этапе федеральный центр активно дек-

[49] А. Чубайс в соответствии с президентским распоряжением был назначен руководителем рабочей группы по подготовке предложений, касающихся заключения соглашений по экономическим вопросам между центром и Якутией.

ларирует принцип равноправия субъектов федерации, способствуя снижению фактического статуса республик в территориально-политической системе и преодолению последствий "парада суверенитетов".

Летом 2000 г. приняты принципиально важные решения Конституционного суда, который признал положения о государственном суверенитете республик противоречащими федеральному законодательству. Неконституционными были признаны государственный суверенитет Республики Алтай и ее исключительные права на недра, землю и леса[50]. Рассмотрение данного вопроса дало возможность представителю президента в Конституционном суде М. Митюкову заявить, что суд "подводит итог расхлябанности федерации".

Далее, 7 июля 2000 г. Конституционный суд обнародовал определение, в котором признаны не соответствующими российскому законодательству положения конституций Адыгеи, Башкирии, Ингушетии, Республики Коми, Северной Осетии и Татарстана. Прежде всего, речь идет о таких основах республиканского законодательства, как региональный суверенитет, верховенство местного законодательства, право приостанавливать правовые акты Российской Федерации. Конституционный суд определил, что все эти положения утрачивают силу и не подлежат применению, что лишает республики статуса национально-государственных образований, обретенного ими в 1991—1992 гг.

После 2000 г. по инициативе и под контролем центра начался процесс приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным. Жесткое следование федерального центра принципам верховенства российского законодательства сделало особый статус республик в значительной мере формальным и декларативным. В ситуации укрепления институтов централизованного контроля основная часть республик отказалась от использования формулировок государственного суверенитета и полностью согласилась с принципом равноправия.

Некоторые республики открыто отказались от использования ссылок на свой государственный суверенитет и декларирования эксклюзивных прав на недра и природные ресурсы. Например, летом 2001 г. из конституции Кабардино-Балкарии было исключено определение республики как "суверенного демократического государства в составе Российской Федерации" (Кабардино-Балкария стала определяться, как "демократическое правовое государство в составе Российской Федерации"). В 2002 г. Кабардино-Балкария сама отказалась от договора о разграничении полномочий с центром, который она подписала второй после Татарстана в 1994 г.

Республики — наиболее активные сторонники суверенизации — на этом этапе предпочли сохранить формулировки о своем суверенитете, использовав при этом норму ***ограниченного суверенитета***. Эта норма предполагает, что республика обладает суверенитетом в рамках своих полномочий.

---

[50] Запрос в Конституционный суд был подан главой республики С. Зубакиным, конфликтовавшим с республиканским парламентом.

Норма ограниченного суверенитета введена в обновленную конституцию Татарстана 2002 г.: "Республика Татарстан — демократическое правовое государство, объединенное с Российской Федерацией Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Татарстан и Договором Российской Федерации и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» и являющееся субъектом Российской Федерации. Суверенитет Республики Татарстан выражается в обладании всей полнотой государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной) вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Татарстан и является неотъемлемым качественным состоянием Республики Татарстан".

Важен новейший пример конституции Чечни, принятой в 2003 г. Она определяет: "Чеченская Республика (Нохчийн Республика) — демократическое социальное правовое государство с республиканской формой правления. Суверенитет Чеченской Республики выражается в обладании всей полнотой власти (законодательной, исполнительной и судебной) вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и Чеченской Республики и является неотъемлемым качественным состоянием Чеченской Республики". Примечательно, что формулировки ограниченного республиканского суверенитета в конституциях Татарстана и Чечни повторяются дословно.

В то же время Башкирия в процессе своей конституционной реформы отказалась от понятия "суверенитет".

Практически единственной республикой, публично отстаивающей свое право на ограниченный суверенитет в рамках России, оказался Татарстан. Об этом можно судить из выступлений президента республики М. Шаймиева. Например, в своем послании республиканскому парламенту в 2001 г. М. Шаймиев обозначил ряд принципиальных тезисов.

- Татарстан является суверенным государством, причем подчеркивается, что суверенитет для Татарстана — базовое понятие.
- Федеральные законы должны лишь определять общие принципы региональной политики, не имея прямого действия. И даже в этом качестве они могут вступить в силу лишь после одобрения половиной субъектов федерации. Далее регионы принимают собственные, более конкретные законы.
- Федеральный центр вторгается в компетенцию субъектов федерации.
- Конституция Татарстана принята раньше российской, а потому не может быть отменена.

В аналогичном выступлении М. Шаймиева в 2002 г. также были продекларированы основные позиции Татарстана.

• Республики настаивают на своей идентичности в качестве суверенных государственных образований. По словам М. Шаймиева, "республика есть форма государства, опирающаяся на волю народа, а государство, как известно, без суверенитета не бывает".

• Договора о разграничении полномочий играют системообразующую роль и отмене не подлежат. В соответствии со своей обновленной конституцией 2002 г., Республика Татарстан является полноправным субъектом федерации, объединенным с Россией на основе конституций Российской Федерации и Республики Татарстан, а также Договора о разграничении и взаимном делегировании полномочий.

• Необходима "мягкая" формула республиканского гражданства. Президент Татарстана заявил, "что в рамках единого федеративного государства существует единый институт гражданства". Однако он полагает, что для республик должна быть предусмотрена "дополнительная" форма гражданства, иначе будет ослаблена "федеративная структура" российского государства.

Другой республикой, претендующей на особое место в федерации, стала Чечня. *Реинкорпорация Чечни* — еще один важный пример статусных изменений в составе федерации. Долгое время Чечня целиком или на значительной части своей территории оставалась вне фактической юрисдикции России. Отношения Москвы и Грозного также не были юридически оформлены, и Чечня долгое время находилась в положении "мятежной республики", управляемой выборными президентами, легитимность которых не признавалась Москвой (Д. Дудаев, затем А. Масхадов)[51]. Попытка создания на части территории республики пророссийского режима Д. Завгаева (он был избран президентом республики 17 декабря 1995 г.) закончилась неудачей.

Процесс возвращения Чечни в российское правовое пространство и ее превращения в субъект федерации начался в марте 2003 г., когда на республиканском референдуме была принята конституция республики (вступила в силу с 1 апреля 2003 г.)[52]. Следующим шагом стало проведение в октябре 2003 г. всенародных выборов президента Чечни, которые выиграл А. Кадыров, ранее назначенный Москвой главой администрации республики[53].

Однако реинкорпорация Чечни практически невозможна без особого формата отношений с центром. Новая конституция Чечни содержит ссылку на респуб-

---

[51] Территория Чечни, находившаяся под контролем сепаратистов, именовалась ими Чеченская Республика Ичкерия (это название используется сепаратистами с января 1994 г.). Это — пример "непризнанного государства" с неустойчивыми фактическими границами, существовавшего некоторое время на территории России.

[52] Ранее федеральный центр с переменным успехом пытался контролировать территорию республики и назначал глав администраций.

[53] До этого момента власть в Чечне временно функционировала в соответствии с президентским указом от 19 января 2001 г. № 52 "О системе органов исполнительной власти Чеченской Республики". В мае 2004 г. А. Кадыров погиб в результате теракта.

ликанский суверенитет. Власти республики активно выступали за подписание договора о разграничении полномочий с центром.

В отношении большинства республик период суверенизации полностью завершился к 2000—2002 гг. Статус республик как суверенных государств к тому времени и так уже стал декларативным, поскольку противоречил российскому законодательству (имеющему верховенство на всей территории страны, закрепленное конституцией) и не имел поддержки международного сообщества. Республики сохранили лишь отдельные отличительные черты, предусмотренные российской конституцией.

Однако как минимум две республики — Чечня и Татарстан продолжают претендовать на особый статус в составе России. По мнению многих экспертов, сделать их статус идентичным статусу даже других республик, не говоря уже о "русских" регионах, в существующей этнополитической ситуации практически невозможно. По всей видимости, Чечня и Татарстан сохранят в обозримой перспективе статус регионов с ограниченным государственным суверенитетом. Кроме того, как уже говорилось, существует проблема Калининградской области.

В связи с достаточно жестким статусным выравниванием, актуальным в начале XXI в., стал вопрос о пределах и гарантиях национально-территориальной автономии в России. В частности, произошло обострение языковой проблемы в связи с готовящимся в Татарстане переводом татарского языка на латиницу к 2011 г. В конце 2002 г. вступили в силу поправки в федеральное законодательство, в соответствии с которыми алфавиты государственного языка России и государственных языков республик строятся на графической основе кириллицы. Эти поправки были расценены в Татарстане как покушение на свои права в национально-культурной сфере[54]. В ответ в конце 2003 г. республиканский Конституционный суд признал, что восстановление латинской графики татарского языка относится к компетенции региона (на том основании, что российская конституция признает за республиками право на государственные языки, но не устанавливает алфавит).

5.3.4

Статус автономных округов

Регионами с наиболее низким фактическим статусом в России являются автономные округа, входящие в состав других субъектов федерации. Это во многом подтвердил Федеративный договор (его третий вариант был подписан всеми автономными округами, включая Чукотский, и Еврейской АО).

[54] В Совете Федерации против этого закона выступили также представители Карелии, так как карельский язык изначально создан на латинице и, в отличие от татарского, никогда на кириллицу не переводился.

Особым типом субъектов федерации в России являются сложносоставные субъекты федерации (еще их называют "матрешечными"). Это — края и области, в состав которых входят автономные округа. Всего до начала процессов укрупнения субъектов федерации насчитывалось семь сложносоставных субъектов федерации, поскольку в состав Тюменской области и Красноярского края входили по два автономных округа [Добрынин, 1998].

Парадоксальная с правовой точки зрения ситуация возникла после принятия Конституции 1993 г., которая уравняла в правах внутрирегиональные автономии со своими краями (областями). Однако из состава краев (областей) автономные округа не вышли. Поэтому использование принципа равноправия в этой ситуации отнюдь не решило проблему статусной асимметрии.

Российская Конституция оставила возможности для урегулирования ситуации вокруг внутрирегиональных автономий. Статья 66 предполагает принятие индивидуальных законов об автономных областях и автономных округах, которые могут уточнять их статус. Также она предусматривает возможность урегулирования отношений между краями (областями) и автономными округами с помощью федеральных законов и двусторонних договоров. Однако эти положения Конституции практически никогда не использовались.

Неудачей завершилась и попытка принятия федерального закона "Об основах отношений края или области с входящими в их состав автономными округами". Этот закон был принят Госдумой и одобрен Советом Федерации в 1997 г., но затем отклонен президентом. В 2003 г. он снят с рассмотрения.

Ситуация после 1993 г. развивалась в сторону выравнивания статуса автономных округов и других субъектов федерации. Статус равноправных субъектов федерации позволил автономным округам установить прямые отношения с центром, в том числе финансово-бюджетные. На территории автономных округов действовало только российское и собственное законодательство, а краевая (областная) юрисдикция отсутствовала. В то же время включение территории автономных округов в состав территории краев (областей) предполагало право на участие в формировании краевых (областных) органов власти. На практике одни автономные округа этим правом пользовались, тогда как другие дистанцировались от краев (областей), подчеркивая свою независимость.

Однако фактический статус автономных округов был следствием их индивидуальных отношений в рамках сложносоставных субъектов федерации. Отношения между краями (областями) и автономными округами на этапе 1993—2000 гг. определялись в основном экономическими и в меньшей степени этнополитическими факторами.

Экономические факторы оказали самое большое влияние на развитие этих отношений.

Во-первых, определились автономные округа, которые по экономическому потенциалу превосходят свои области. Это — Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО, которые относятся к числу экономически наиболее сильных регионов, так как на их территории добывается основная часть нефти и природного газа в России. На территории собственно Тюменской области (т.е. на юге) проживает немногим более 40% всего населения Тюменской области, считая округа. Число жителей в Ханты-Мансийском АО превысило число жителей на Юге Тюменской области. По финансово-экономическим показателям Ханты-Мансийский АО находится на втором месте в России после Москвы.

В этой ситуации логическим следствием стало политическое обособление автономных округов от области. В ходе этого конфликта тюменская администрация мотивировала необходимость сохранения единства области тем, что в регионе сложился единый социально-экономический комплекс с единой системой жизнеобеспечения, в рамках которого юг обеспечивает север сельскохозяйственной продукцией и принимает на постоянное место жительства людей, отработавших на севере. В автономных округах утверждали, что Тюмень намерена объединить бюджеты трех субъектов федерации и "грабить" округа. Окружные администрации активно отстаивали тезис о "двух властях", заявляя, что если по конституции округ и область равноправны, на территории округа не может быть двух властей — окружной и областной.

Обострение отношений произошло в 1996 г., когда автономные округа фактически отказались от участия в выборах губернатора Тюменской области, подчеркивая свою независимость. В конфликтной ситуации федеральный центр был вынужден прибегнуть к согласительным процедурам, которые не увенчались успехом.

В частности, вышел президентский указ от 13 сентября 1996 г. "О выборах глав исполнительной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов", в котором разрешалось (но не назначалось!) одновременное проведение выборов губернаторов всех трех территорий. Тюменская областная Дума 17 сентября 1996 г. назначила выборы губернатора Тюменской области на 27 октября, а Ханты-Мансийскому и Ямало-Ненецкому автономным округам предложено провести в этот день выборы губернаторов автономных округов. Однако, несмотря на вмешательство центра в лице премьер-министра В. Черномырдина, обеспечить проведение выборов в один день не удалось. В Ямало-Ненецком АО выборы губернатора прошли 13 октября 1996 г., в Ханты-Мансийском АО — 27 октября. Выборы губернатора Тюменской области состоялись только в декабре. Ямало-Ненецкий АО в них не участвовал. Ханты-Мансийский округ допустил их проведение на своей территории, но фактически выборы были сорваны. Явка избирателей в округе составила всего 15,8%. На этом основании выборы губернатора Тюменской области на территории округа местная избирательная комиссия признала не-

состоявшимися (существует порог явки — 25%), и второй тур выборов в округе по тем же причинам не проводился вовсе.

Именно автономные округа Тюменской области играли главную роль в отстаивании интересов всех автономных округов и, главное, права на самостоятельность и независимость от краев и областей. Решить проблему на федеральном уровне на том этапе не удалось, тем более, что центр не мог не считаться с позицией ключевых с экономической точки зрения субъектов федерации. Так, в августе 1996 г. Конституционным судом при рассмотрении проблем взаимоотношения окружных и областных властей было рекомендовано разрешать все трения путем консультаций между представительными органами власти и администрациями обоих уровней. Однозначного решения о принципах разграничения полномочий между властями принято не было, что дало новый толчок развитию конфликта. Разбирательство в Конституционном суде оказалось долгим и фактически безрезультатным. Решение Конституционного суда, принятое в июле 1997 г. и подтвердившее вхождение автономных округов в состав Тюменской области, было воспринято в округах с большим недовольством, но на самом деле лишь подтвердило статус-кво.

В автономных округах Тюменской области и особенно в самом северном и обособленном Ямало-Ненецком АО были сильны настроения в пользу выхода из состава Тюменской области. Эта идея, в частности, обсуждалась в 1997 г. и возникала всякий раз при обострении конфликта.

С конца 1997 г. Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО начали вырабатывать другую формулу отношений с Тюменью. В ситуации демографического перевеса они могли претендовать на власть в Тюмени. Поэтому в декабре 1997 г. округа приняли участие в выборах Тюменской областной думы и фактически взяли ее под свой контроль. Позднее, в начале 2001 г. выходец из Ханты-Мансийского АО С. Собянин был избран губернатором Тюменской области и на первых порах выступал за сохранение выгодного округам статус-кво.

Во-вторых, выделились экономически перспективные округа, которые также обычно дистанцировались от краев и областей, рассчитывая на самостоятельное использование своих ресурсов. Особенно характерна ситуация в Ненецком АО с его богатыми запасами нефти. Власти Ненецкого АО также дистанцировались от областных властей, сведя отношения к минимуму. Самостоятельность демонстрировали Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО и Корякский АО, где местные элиты сами стремились контролировать природные ресурсы. В том же положении оказался и Эвенкийский АО, являющийся перспективной нефтегазоносной провинцией.

Наиболее слабыми и мало перспективными с экономической точки зрения оказались три округа — Коми-Пермяцкий, Агинский Бурятский и Усть-Ордынский Бурятский. Интересно, что именно эти и только эти округа отличаются заметной долей или преобладанием титульного населения. Поэтому в их случае стимулом обособления становился этнический фактор. В то же время, не располагая значи-

тельными экономическими ресурсами, эти округа избегали конфронтации со своими областями и даже, напротив, стремились к сотрудничеству. Пример наиболее налаженных и конструктивных отношений показали Пермская область и Коми-Пермяцкий АО (которые и пришли в итоге к объединению).

Изменение ситуации началось после 2000—2003 гг., когда наличие в составе России сложносоставных субъектов федерации стало восприниматься федеральными властями как политическая проблема. Идеи укрупнения субъектов федерации в первую очередь затрагивали интересы автономных округов, поскольку их объединение с краями (областями) позволяло решить сразу две проблемы — дробной сетки АТД и наличия правовой коллизии со сложносоставными субъектами. Первое укрупнение субъектов как раз и было связано с объединением области и автономного округа.

В 2003 г. приняты принципиально важные для автономных округов поправки в федеральное законодательство. Эти поправки предусматривают передачу с 1 января 2005 г. части полномочий, которыми до сих пор пользовались автономные округа, краевым (областным) властям. *Юрисдикция краев (областей) начинает частично, но реально распространяться на территорию автономных округов* (иное распределение полномочий возможно только в случае индивидуальных договоренностей краев (областей) с автономными округами, т.е. при согласии края (области)). Это фактически снижает статус автономных округов, который опять начинает приближаться к статусу внутрирегиональной автономии. По многим оценкам, это может привести к добровольной самоликвидации автономных округов через объединение с краями (областями). Тем самым решения федерального центра отчасти усиливают асимметрию.

В процессе подготовки и принятия этих поправок Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа выступали в роли главных противников нового законодательства[55]. Их лоббистские усилия имели лишь частичный результат (на уровне корректировки отдельных положений закона) и не смогли изменить ситуацию в целом. В 2004 г. препринималась попытка представителей Ненецкого АО (естественного союзника "тюменских" автономных округов) подать запрос в Конституционный суд (по мнению представителей автономных округов, нарушается принцип равноправия субъектов федерации). Однако Конституционный суд этот запрос не принял.

Очевидно, что причины конфликтной ситуации заложены в Конституции 1993 г., допустившей двусмысленное толкование статуса автономных округов. Распространение юрисдикции краев и областей на территорию автономных округов в

[55] Руководители Ямало-Ненецкого АО заявляли о готовности к выходу из состава Тюменской области на рубеже 2002—2003 гг. В частности, были намерения провести референдум. Ханты-Мансийский АО тем временем подчеркнул региональную идентичность, добавив к своему официальному названию слово "Югра" (это решение было утверждено центром и внесено в текст конституции).

связи с перераспределением полномочий с 1 января 2005 г. также не является окончательным решением проблемы. Автономные округа столкнулись с дилеммой — бороться за непосредственное вхождение в состав федерации или пойти на самоликвидацию.

Решения федерального центра фактически стимулируют последний вариант[56]. Именно федеральный центр активно склонял к объединению власти Пермской области и Коми-Пермяцкого АО, затем — Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского АО. Представители федерального центра заявляли о целесообразности объединения Архангельской области и Ненецкого АО (например, полпред в Северо-Западном федеральном округе И. Клебанов). Поддержку получили действия властей Красноярского края по объединению с Таймырским и Эвенкийским АО. В 2004 г. изменилась и принципиальная позиция властей Тюменской области и Ямало-Ненецкого АО. Сенсацией стала заявленная готовность губернатора Ямало-Ненецкого АО Ю. Неелова к объединению. Сторонами были подписаны документы, декларирующие начало объединительного процесса. Однако вскоре этот процесс прекратился, не получив поддержки в Ханты-Мансийском АО.

В то же время "добровольно-принудительная" ликвидация автономных округов является серьезным вызовом для российской политико-административной структуры. Дело в том, что автономные округа создавались как институт национально-территориальной автономии. Поэтому их ликвидация встречает негативную реакцию национальных элит и может привести к росту национализма в тех округах, где этническая идентичность является значимым политическим фактором. Встает вопрос о гарантиях национальной автономии.

Наибольший интерес в этой связи вызвала ситуация в Усть-Ордынском Бурятском округе, возникшая в декабре 2002 г. Здесь местная элита (в лице бурятских представителей) представила свои принципиальные позиции, выраженные в специальном обращении окружной Думы и выступлениях ее спикера А. Хориноева. Элита округа требует гарантий сохранения национальной культурной автономии в случае объединения субъектов федерации[57]. А. Хориноев выступил за принятие специального федерального закона об автономных образованиях. В таком законе могут быть обозначены и условия ликвидации автономного образования, позволяющие сохранить гарантии национально-культурной автономии[58].

---

[56] Радикально настроенная в вопросах территориально-государственного строительства ЛДПР уже предлагала в апреле 2003 г. проект федерального конституционного закона, предусматривающего ликвидацию автономных округов и областей. Но этот закон получил поддержку только фракции ЛДПР (16 голосов).

[57] Характерная цитата из обращения: "Статус автономии, равноправного субъекта Российской Федерации является сдерживающим фактором, оберегающим коренное население от полной ассимиляции и исчезновения. При неправильном государственном подходе к решению вопроса объединения регионов своеобразие культуры прибайкальских бурят будет утрачено навсегда".

[58] В качестве контрпредложения в Усть-Ордынском Бурятском АО высказывалась идея воссоединения с Бурятией. Вообще власти всех трех бурятских национально-террито-

Создается любопытный прецедент, когда местная этническая элита выступает за *юридическое оформление института национально-территориальной автономии*, что имеет принципиальное значение не только для автономных округов, но и для республик. Кстати, в Татарстане примерно в то же время стала циркулировать идея: законодательно оформить на федеральном уровне институт особого статуса регионов.

Процессы, происходящие вокруг автономных округов, создают целый ряд политико-правовых проблем.

• *Проблема равноправия и асимметрии в Российской Федерации.* Эта проблема практически не решается без нового определения статуса автономных округов, поскольку нынешняя конституция допускает его противоречивое толкование. Либо она может быть решена путем объединения автономных округов с соответствующими краями и областями. Хотя возможны ситуации сохранения автономных округов с их нынешним статусом там, где элиты округов не конфликтуют с элитами краев (областей), но в то же время не поддерживают процесс объединения по причинам экономического или этнополитического характера.

• *Воссоздание института внутрирегиональной автономии.* Первый прецедент с Коми-Пермяцким АО показал: в виде компенсации в процессе объединения округ сохраняется в качестве административно-территориальной единицы с особым статусом. По сути, это и есть институт внутрирегиональной автономии, напоминающий тот, который имели автономные области и округа в СССР. В случае Коми-Пермяцкого АО для обозначения его нового статуса в официальных документах начинает использоваться понятие "округ", но уже без определения "автономный". Его статус предполагается определить уставом Пермского края, но в дальнейшем может потребоваться оформление таких ситуаций федеральным законодательством[59].

5.3.5

Некоторые перспективы

Анализ ситуации со статусной асимметрией российских регионов позволяет понять парадоксы сложившейся ситуации.

• Равноправие субъектов федерации сочетается с фактической асимметрией, связанной с особым статусом республик и автономных округов (причем те или иные республики и округа тоже находятся в разном положении).

риальных образований начали на этом фоне укреплять горизонтальные связи. В Коми-Пермяцком АО тоже звучала инициатива объединения с этнически родственной Республикой Коми, а не Пермской областью.

[59] Сейчас федеральное законодательство не предполагает никаких внутрирегиональных автономий, и прежние автономные округа вынуждены преобразовываться в муниципальные районы, что трудно назвать решением проблемы.

• Действия, направленные на снижение асимметрии, могут иметь противоположный эффект. Например, заключение в массовом порядке договоров о разграничении полномочий между центром и субъектами федерации снижало значимость первых договоров, заключенных с Татарстаном и другими республиками. Однако договора были заключены примерно с половиной субъектов федерации. Притом сами договора давали различный объем полномочий разным регионам. Что касается автономных округов, то передача их полномочий краям (областям) привела к фактическому новому снижению их статуса (в то время как центр при В. Путине начал проводить политику, направленную на ликвидацию статусной асимметрии).

В начале XXI в. отмечаются тенденции в пользу *снижения статуса субъектов федерации*. Статус республик снижается до уровня обычных субъектов федерации, хотя Чечня и Татарстан по-прежнему претендуют на особый статус "государств в государстве", территорий с ограниченным суверенитетом. Статус автономных округов фактически снижается до уровня внутрирегиональных автономий. Возникают разговоры о лишении Москвы статуса субъекта федерации и ее превращения в столичный округ, находящийся под централизованным управлением (но, вероятно, с выборами мэра как главы местного самоуправления).

Перспектива статусных изменений может быть связана с формированием *надгосударственного союза* на основе бывших советских республик. В 1922 г., как мы помним, формирование Союза ССР означало создание новой федерации и превращение РСФСР в федерацию второго уровня со статусом одной из союзных республик. В случае дальнейшей интеграции России и Белоруссии возможно возникновение аналогичной ситуации. В этой связи важно обратить внимание на конфликт 1997 г., когда главы ряда республик (Татарстан, Башкирия, Ингушетия) заявили, что в случае создания нового государства на базе Союза России и Белоруссии, российские республики поднимут вопрос о повышении своего статуса (т.е. речь шла о новом варианте союзной республики). Либо, по их мнению, Белоруссия должна стать субъектом Российской Федерации. Резкую негативную реакцию президента Башкирии М. Рахимова в 1999 г. вызвало обсуждение вопроса о включении Югославии в состав Союза России и Белоруссии.

Процессы постсоветской интеграции в нынешних условиях теоретически могут привести к формированию новой федерации (или конфедерации) договорного типа. Однако при такой постановке вопроса следует ожидать того, что наиболее активные национальные республики в России поднимут вопрос о своем непосредственном членстве в таком союзе. Тем самым будет воспроизведена ситуация 1991 г., когда ряд российских республик рассчитывал на повышение своего статуса до уровня союзных в рамках обновленного Союза.

5.4

Межрегиональные границы и пограничные споры в современной России

5.4.1

Правовые основы межрегиональных границ и их изменения

В соответствии с российской Конституцией порядок изменения межрегиональных границ выглядит следующим образом.

- В соответствии со ст. 67, п. 3 границы между субъектами федерации могут быть изменены с их *взаимного согласия*.
- Среди *функций Совета Федерации* находится *утверждение границ между субъектами федерации*.

Правовая база по межрегиональным границам в России остается слабо разработанной. Проект закона "Об изменении административных границ субъектов Российской Федерации" впервые был внесен на рассмотрение в Госдуму только в мае 2002 г. В сентябре 2003 г. он рассмотрен и отклонен в первом чтении. Положения этого закона не нашли поддержки в администрации президента и правительстве России, которые выступили против его принятия. Однако возвращение к этому закону неизбежно.

В связи с отсутствием федерального закона в России остаются неопределенными как обозначение межрегиональных границ (делимитация и демаркация), так и механизм их изменения. С одной стороны, федеральные власти опасаются, что создание механизма изменения границ приведет к обострению конфликтов — актуализации межрегиональных пограничных споров, проведению референдумов, результаты которых могут угрожать этнополитической стабильности, ухудшению отношений между соседними регионами. С другой стороны, правовые основы для межрегиональных границ и порядка их изменения все-таки должны быть созданы. До сих пор, например, не решен на официальном уровне вопрос о делимитации границы между Чечней и Ингушетией, разделившимися в 1992 г.

Существует только один прецедент изменения границ между субъектами федерации. Это — передача Нижегородской области Сокольского района, который ранее входил в состав Ивановской области. Проблема возникла в связи с тем, что Сокольский район расположен на другом берегу Волги, чем вся остальная территория Ивановской области (причем мост отсутствовал). В апреле 1993 г. на территории района был проведен референдум о присоединении к Нижегородской области ("за" проголосовали 79,7%). Ивановская область в лице ее властных структур не

возражала, т.е. принцип взаимного согласия субъектов федерации был соблюден. В феврале 1994 г. Совет Федерации в соответствии с конституцией утвердил изменение границ.

5.4.2

Межрегиональные пограничные споры

Довольно распространенным явлением в России являются *пограничные споры* между субъектами федерации. Практически все они относятся к категории *территориальных споров*.

Наиболее распространенными являются *пограничные споры, вызванные этнополитическими проблемами*. Они практически неизбежны в государстве, которое использовало институт национально-территориальной автономии и в котором сильно размыты этнические границы. Эти споры можно классифицировать следующим образом.

- Стремление района с преобладающим русским населением выйти из состава национально-территориальной автономии (особенно, если этот район был присоединен к автономии позже других).
- Стремление национально-территориальной автономии включить в состав своей территории районы других регионов с преобладанием своего титульного населения.
- Исторические претензии автономий на районы, ранее входившие в их состав. Конфликтные ситуации вызвало принятие Верховным Советом России в начале 1990-х гг. закона о реабилитации репрессированных народов, подразумевавшего восстановление их автономий в прежних границах, территориальную реабилитацию[60].

Наиболее острый территориальный спор этнополитического и одновременно исторического характера в России связан с претензиями некоторых политических кругов Ингушетии на Пригородный район и (реже) на правобережную часть Владикавказа, входившие в состав Чечено-Ингушетии и ранее Ингушской АО до ликвидации автономии и оставшиеся у Северной Осетии после восстановления Чечено-Ингушетии[61]. В свое время Владикавказ даже играл роль "двойной" столицы для Северной Осетии и Ингушетии одновременно.

---

[60] В действительности территориальная реабилитация осуществлена не была. Российские власти не пошли на восстановление Республики немцев Поволжья (хотя в начале 1990-х гг. существовала идея ее воссоздания с переселением немцев из других регионов России и Казахстана). Калмыкии и Ингушетии не были возвращены "потерянные" территории.

[61] В качестве компенсации Чечено-Ингушетии были переданы два районы Ставропольского края. Однако в результате раздела республики на две части эти районы оказались в составе Чечни. Соответственно ингуши считали, что никакой компенсации они на самом деле не получили.

Пограничный спор между Северной Осетией и Ингушетией в 1992 г. вылился в вооруженный конфликт. После образования в 1992 г. Ингушской Республики представители ингушской элиты практически открыто выдвинули территориальные претензии, ссылаясь на нормы закона "О реабилитации репрессированных народов". В целях стабилизации обстановки Верховный Совет России в июне 1992 г. утвердил предложение Северной Осетии о введении чрезвычайного положения в г. Владикавказе, Алагирском, Моздокском, Правобережном и Пригородном районах и обязал правительство Российской Федерации привлечь воинские контингенты, необходимые для охраны общественного порядка и обеспечения иных мер, предусмотренных законом РСФСР "О чрезвычайном положении". Война между осетинами и ингушами вспыхнула осенью 1992 г. На территории Ингушетии оказалось несколько десятков тысяч беженцев — ингушей из Пригородного района. Однако в декабре 1993 г. президент России Б. Ельцин принял принципиальное решение о возвращении беженцев, подписав соответствующий указ. В конце июня 1994 г. президенты Северной Осетии и Ингушетии согласовали "Порядок возвращения и расселения беженцев и вынужденных переселенцев...". Однако проблема остается нерешенной до сих пор: территориальные претензии прямо или косвенно выдвигаются многими ингушскими политиками и политическими движениями, а возвращение беженцев идет медленно и сложно.

Настроения русского населения в пользу выхода из состава национально-территориальной автономии на разных этапах и в разных формах отмечались в следующих районах[62].

- Северные районы Карачаево-Черкесии (к Ставропольскому краю)[63]. В начале 1990-х гг. здесь даже провозглашались казачьи Баталпашинская и Зеленчукско-Урупская республики, в то время как национальные движения провозгласили отдельные Карачаевскую и Черкесскую республики. Предложения о вхождении в состав Ставропольского края высказывались представителями всех народов, проживающих в северной части республики, — русских, черкесов, абазин. В 1994 г., например, прозвучала идея создания Черкесской автономной области в составе Ставропольского края.
- Город Майкоп и Майкопский район Адыгеи (к Краснодарскому краю)[64].

---

[62] Подробный перечень потенциальных и актуальных пограничных споров на территории бывшего СССР по состоянию на начало 1990-х гг. см.: [Ethno-Territorial Conflicts . , 1992].

[63] Также Ставропольский край гипотетически может претендовать на другие районы соседних республик с преобладанием русского населения — Майский и Прохладненский районы Кабардино-Балкарии, Моздокский район Северной Осетии, а по причинам "исторического" характера — на Наурский и Шелковский районы Чечни (ранее входили в состав Ставропольского края).

[64] Территория Адыгеи формировалась постепенно. В 1936 г. в ее состав были включены Майкоп (ставший ее столицей вместо Краснодара) и Гиагинский район. Майкопский район, составляющий южную половину республики, вошел в состав Адыгеи только в 1962 г.

- Северные районы Республики Алтай (к Алтайскому краю).
- Город Алатырь, Алатырский и Порецкий районы Чувашии (к Ульяновской области).

Примерами возможных претензий национально-территориальных автономий на присоединение районов с титульным населением (не всегда уже преобладающим) являются:

- претензии Татарстана на присоединение западных районов Башкирии;
- претензии Чечни на Новолакский район Дагестана (бывшая территория проживания чеченцев-аккинцев);
- претензии Башкирии на Аргаяшский и Кунашакский районы Челябинской области;
- претензии Адыгеи на районы Краснодарского края, ранее населенные шапсугами — адыгским субэтносом (в 1924—1945 гг. здесь существовал Шапсугский национальный район с центром в Лазаревском, ныне входящим в состав Большого Сочи).

Исторические претензии национально-территориальных автономий на районы, ранее входившие в их состав, но не отличающиеся доминированием титульного населения, отмечаются в следующих случаях:

- претензии Калмыкии на "Черные земли", входящие ныне в состав Астраханской области;
- претензии Усть-Ордынского Бурятского АО на Ольхонский район Иркутской области, входивший в состав Бурят-Монголии;
- претензии Агинского Бурятского АО на земли Акшинского, Ононского и некоторых других районов Читинской области, входивших в состав Бурят-Монголии.

В свою очередь Ставропольский край может претендовать на северные районы Чечни — Наурский и Шелковский, которые ранее входили в его состав и были переданы Чечено-Ингушетии при ее восстановлении в 1957 г. в качестве компенсации за утрату Пригородного района.

Наиболее острым из перечисленных выше оказался спор между Калмыкией и Астраханской областью. Территория "Черных земель" до ликвидации Калмыкии входила в ее состав, но затем была передана Астраханской области и там и осталась (хотя в качестве компенсации в 1957 г. Калмыкия получила выход к Волге, которого ранее не имела).

Например, демонстративным решением властей Калмыкии в 1999 г. стало проведение выездного заседания республиканского правительства, на котором были продекларированы территориальные претензии. В июне 2001 г. арбитражный суд Поволжского округа, расположенный в Казани, признал часть территории Лиманского района Астраханской области землями Калмыкии. Однако такие действия национальных элит, настроенных на восстановление "справедливых" границ, не

нашли поддержки на федеральном уровне. Впоследствии президиум Высшего арбитражного суда отменил это решение.

Распространенным явлением стали *пограничные споры между городами федерального значения и окружающими их областями.* Превращение городов федерального значения в полноправные субъекты федерации сделало актуальной проблему их размежевания с окружающими областями. В ряде случаев ситуация оказалась запутанной в связи с частыми изменениями границ между этими городами и прилегающими областями в советский период.

Например, еще в советский период Москва постоянно расширялась за счет области и в итоге вышла за пределы Московской кольцевой автомобильной дороги, некоторое время обозначавшей ее границу. Главная и очень актуальная проблема — административная принадлежность международного аэропорта Шереметьево, который является очень крупным экономическим объектом. Москва считает Шереметьево своим эксклавом, а Московская область — частью своей территории (Химкинский район).

В 1960-х гг. было принято решение о передаче в административное подчинение исполкому Московского городского совета нескольких подмосковных территорий, в том числе поселка Шереметьево. Однако о землях вокруг этого поселка, на которых сегодня и расположился аэропорт и прочие доходные предприятия, ничего сказано не было. В 1991 г. Совет министров СССР передал территорию аэропорта в состав Москвы. Однако Московская область с этим не согласилась. Областные власти считали, что такие решения по существовавшему законодательству могли приниматься только высшим законодательным органом, т.е. Верховным Советом РСФСР (или СССР).

На протяжении длительного периода Шереметьево находилось под фактическим контролем Москвы. Например, 5 июля 1995 г. власти Москвы приняли закон "О территориальном делении города Москвы", по которому аэропорт со всей инфраструктурой, а также поселок Шереметьево были приписаны столице. Районные и областные власти никаких активных действий не предприняли, но этот момент можно считать началом новой, более активной фазы противостояния столицы и области по поводу принадлежности международного аэропорта.

Со стороны Московской области борьбу за эту территорию вели власти Химкинского района, на территории которого находится шереметьевский анклав. В 1996 г. аэропорт подписал с администрацией района договор об аренде земли, что можно было считать признанием администрацией самого экономического субъекта принадлежности территории к Московской области.

Новое обострение территориального спора началось в 2000 г. По итогам судебных решений, принятых в 2001 г., территория Шереметьево находится под фактической юрисдикцией Московской области, но Москва этого официально не признает.

Определенные проблемы существуют в отношениях Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Здесь имеет место тяготение приграничных населенных пунктов области к вхождению в городскую черту. Например, в июле 1994 г. в четырех приграничных поселках Выборгского района Ленинградской области прошел референдум о вхождении в городскую черту Санкт-Петербурга (Ильичево, Решетниково, Сертолово и Черная Речка). Поселки дружно высказались "за". Однако изменение границ утверждено не было в связи с несогласием Ленинградской области. Определенной уступкой со стороны областных властей стало преобразование поселка Сертолово в город областного подчинения, оставшийся при этом в составе Ленинградской области.

Пограничные споры между городами федерального значения и окружающими областями могут рассматриваться и как пример споров, возникающих в результате географического тяготения. Географическое тяготение может проявляться через стремление "областных" территорий присоединиться к более благополучным мегаполисам. В другом случае регионы претендуют на замкнутые анклавы, со всех сторон окруженные их территориями (пример Шереметьево).

Пограничный спор по поводу анклава был характерен и для отношений Красноярского края и Таймырского (Долгано-Ненецкого) АО. Как и в случае с Шереметьево, стимулом в этом споре служит наличие на территории анклава значительных экономических ресурсов. Отличие от ситуации с Шереметьево заключается в том, что этот анклав представляет собой большую городскую агломерацию с заинтересованным населением. Объектом территориального спора в данном случае является город Норильск, а точнее созданный на его основе Норильский промышленный район, включающий также города Талнах и Кайеркан и поселок Снежногорск. Норильск со своими городами-спутниками административно относится непосредственно к Красноярскому краю, но при этом со всех сторон окружен территорией Таймыра. Экономическая ценность Норильского промышленного района определяется огромными запасами никеля, меди и платиноидов.

Норильск возник на территории Таймыра в процессе промышленного освоения. В 1953 г. постановлением Президиума Верховного Совета СССР он был передан в подчинение Красноярскому краю. Обострение спора начинается в 1994 г., после того как Таймыр стал равноправным субъектом федерации. Власти Таймыра считали, что Норильск должен перейти под их юрисдикцию, раз он географически расположен на их территории (хотя, строго говоря, это не так, поскольку Норильск представляет собой эксклав Красноярского края). Претензии Таймыра усиливал тот факт, что в самом Норильске были развиты настроения в пользу смены юрисдикции. В 1994 г. именно у промышленной элиты Норильска и в мэрии возникла идея присоединиться к Таймырскому АО. Норильский мэр В. Ткачев даже организовал сбор подписей за административное переподчинение города. В ответ в марте 1995 г. краевая администрация заменила мэра (который на том этапе назначался губернатором).

Таймыр обозначил свою позицию в мае 1995 г., когда окружная дума приняла постановление "О статусе Норильска", в соответствии с которым Норильск переходил в состав округа. Свое решение окружная дума подтвердила еще раз в конце сентября 1995 г. Однако деятельность таймырских властей не нашла понимания у федерального центра, который встал на сторону Красноярского края. Президент России Б. Ельцин обратился к окружной думе, в его обращении указывалось на неконституционность решения таймырцев, далее последовало специальное совещание в администрации президента. После вмешательства центра окружная дума отменила свое решение, а краевая администрация согласилась перечислять часть средств, получаемых из Норильска, в бюджет Таймырского АО. Рецидивы конфликта возникали и далее. Так, в декабре 1996 г. мэром Норильска был избран все тот же В. Ткачев, который в своих публикациях вновь выступал за переход города в подчинение Таймыра.

Большое недовольство на Таймыре вызвало принятие в 2000 г. краевого закона "Об утверждении границ города Норильска с городами Кайеркан, Талнах и поселком Снежногорск". По мнению таймырских депутатов, Красноярский край в одностороннем порядке принял решение о переносе границ округа и края, в результате чего город Норильск оказался в красноярском регионе (хотя Норильск и ранее находился в краевом подчинении).

Вопрос о переходе Норильска в состав Таймыра стал предметом плебисцита в Норильске в 2002 г. Вопрос был поставлен следующим образом: "Согласны ли вы с тем, что на территории единого муниципального образования «Город Норильск», расположенного на территории ТАО, должно действовать исключительно законодательство ТАО в соответствии с Конституцией и законодательством Российской Федерации, о чем должны быть внесены изменения в соответствующие законодательные акты?". "За" проголосовали 99,2% при охвате 89% избирателей. Однако это голосование не имело статуса референдума, а потому не могло повлечь за собой правовые последствия. После 2005 г. пограничный спор между двумя субъектами федерации начинает автоматически сниматься с повестки дня в связи с их объединением.

Ситуации пограничных споров, связанных с географическим тяготением, существуют и в некоторых других регионах. Например, в Татарском районе Новосибирской области, расположенном на огромном расстоянии от областного центра, поднимался вопрос о присоединении к соседней Омской области.

Территориальные претензии нередко являются результатом внутрирегиональных или межрегиональных конфликтов. Например, в ответ на выступления ведущих политиков Алтайского края по поводу объединения региона с Республикой Алтай, глава республики М. Лапшин предъявил претензии на входящие в состав Алтайского края город Бийск и прилегающие к границам республики сельские районы.

5.5

Экстерриториальные формы этнической самоорганизации

Описание региональной структуры современной России было бы неполным без упоминания о некоторых экстерриториальных формах самоорганизации населения по этническому признаку. Экстерриториальные объединения дополняют региональную структуру, решая одну из проблем территориально-политической системы — невозможность предоставления национально-территориальной автономии некоторым малочисленным народам. Для этого создаются ***национально-культурные автономии***, которые объединяют представителей определенных этнических групп, проживающих на территории всей страны или ее части. В рамках национально-культурной автономии решаются вопросы социального и культурного развития соответствующей этнической группы без изменения административно-территориального деления.

Закон "О национально-культурной автономии" был принят в России в 1996 г. (с последующими поправками). В соответствии с законом, "национально-культурная автономия в Российской Федерации (далее — национально-культурная автономия) — это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры. Национально-культурная автономия является видом общественного объединения. Организационно-правовой формой национально-культурной автономии является общественная организация".

Национально-культурная автономия (НКА) создается этнической группой в процессе ее самоорганизации, т.е. на добровольных началах. Главным принципом ее формирования является этнический, НКА не является, таким образом, административно-территориальной единицей. Однако НКА имеет вполне определенную территориальную привязку. Российское законодательство предусматривает формирование системы национально-культурных автономий по принципу территориальных уровней. Базовыми единицами являются местные НКА, создаваемые в отдельных муниципальных образованиях. На уровне субъекта федерации действует региональная НКА (по решению Конституционного суда, принятому в 2004 г., каждая этническая группа может создать на территории субъекта федерации только одну региональную НКА). Наконец, на территории всей России может быть создана федеральная НКА. Кроме того, закон позволяет создание межрегиональных ассоциаций НКА.

Согласно закону, "национально-культурная автономия имеет право:

- получать поддержку со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, необходимую для сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры;
- обращаться в органы законодательной (представительной) и исполнительной власти, органы местного самоуправления, представляя свои национально-культурные интересы;
- создавать средства массовой информации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, получать и распространять информацию на национальном (родном) языке;
- сохранять и обогащать историческое и культурное наследие, иметь свободный доступ к национальным культурным ценностям;
- следовать национальным традициям и обычаям, возрождать и развивать художественные народные промыслы и ремесла;
- создавать образовательные и научные учреждения, учреждения культуры и обеспечивать их функционирование в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- участвовать через своих полномочных представителей в деятельности международных неправительственных организаций;
- устанавливать на основании законодательства Российской Федерации и поддерживать без какой-либо дискриминации гуманитарные контакты с гражданами, общественными организациями иностранных государств".

Закономерно, что наибольшую активность в деле создания НКА в России проявили народы, не имеющие национально-территориальной автономии и (или) расселенные дисперсно по территории России, нередко — не имеющие хорошо выраженных ареалов компактного проживания. По данным Министерства юстиции, в России на 2005 г. действовало 16 федеральных НКА. Их создали немцы, евреи, украинцы, белорусы, поляки, сербы, литовцы, татары, чуваши, азербайджанцы, армяне, курды, карачаевцы, лезгины, корейцы, цыгане. Также зарегистрировано большое количество региональных и местных НКА.

Для коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (используется аббревиатура КМНС) действует особая форма экстерриториальной самоорганизации — ***община***. Закон "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" был принят в 2000 г., через год после закона "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации". Вопросы организации общин КМНС также регулируются региональными законами, некоторые из которых были приняты до федерального закона. Общины КМНС (среди которых особо выделяются семейные (родовые) и территориально-соседские общины) имеют право объединяться в союзы (ассоциации).

Одновременно для КМНС предусмотрены и особые формы территориальной организации на субрегиональном уровне. Такой формой служит ***территория традиционного природопользования*** (ТТП). Федеральный закон "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" был принят в 2001 г. В соответствии с законом возможны ТТП федерального и регионального значения: первые создаются правительством России, вторые — региональными властями.

Литература

Основная

Аринин А.Н., Марченко Г.В. Уроки и проблемы становления российского федерализма. М., 1999.

Асимметричная федерация: взгляд из центра, республик и областей / Под ред. Л. Дробижевой. М., 1998.

Добрынин Н.М. Конституционно-правовые основы отношений края и области с входящими в их состав автономными округами. Тюмень, 1998.

Путь к совершенной модели административного устройства / А. Акименко, А. Алексеев, А. Лавров и др. // Федерализм. 1996. № 2. С. 127—144.

Субъект Российской Федерации. Правовое положение и полномочия. М., 1998.

Тархов С.А. Историческая эволюция административно-территориального и политического деления России // Регионализация и развитие России: географические процессы и проблемы. М., 2001. С. 191—213.

Туровский Р.Ф. Политическая география. М.—Смоленск, 1999.

Туровский Р.Ф. Федеральные округа: политико-географический подход в теории и на практике // Федерализм. 2003. № 1. С. 217—250.

Федерализм власти и власть федерализма / Под ред. М. Губогло. М., 1997.

Дополнительная

Адамеску А. К совершенствованию территориально-организационной структуры России // Российский экономический журнал. 1993. № 10. С. 60—71.

Алаев Э. Федеральные округа — новация в территориальном статусе России // Федерализм. 2000. № 4. С. 169—182.

Асимметричность федерации / Под ред. А.А. Захарова. М., 1997.

Бадовский Д.В. Межрегиональные ассоциации — проторегионы "нового федерализма" в России // Власть. 1999. № 7. С. 39—49.

Бусыгина И.М. Асимметричность федерации: Россия и опыт Германии // МЭиМО. 1998. № 12. С. 142—151.

Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Регионоведение. М., 2000.

Дахин А.В., Распопов Н.П. Проблема региональной стратификации в современной России // Полис. 1998. № 4.

Договорные принципы и формы федеративных отношений в России. М., 1999.

Ермаков В.Г. Федерация как форма государственного устройства России. М., 1999.

Замятин Д.Н., Замятина Н.Ю. Пространство российского федерализма // Полис. 2000. № 5. С. 98—108.

Золотарева М.В. Федерация в России: проблемы и перспективы. М., 1999.

Зорин В. Национальные аспекты российского федерализма // Свободная мысль. 1996. № 10.

Зубов А.Б. Унитаризм или федерализм (к вопросу о будущей организации государственного пространства России) // Полис. 2000. № 5.

Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М., 2001.

Кистанов В.В. Федеральные округа России: важный шаг в укреплении государства. М., 2000.

Козлов А.Е. Федеративные начала организации государственной власти в России. М., 1996.

Конституционно-правовые проблемы развития российского федерализма / Под ред. В. Калина, Л. Иванченко. М., 2000.

Королева-Конопляная Г. Проблемы определения статуса субъектов федерации в условиях конфликта: международный опыт и Россия // Федерализм. 1999. № 2. С. 207—226.

Краснов Ю. Федерализм в современной России. Проблемы становления. М., 1993.

Красных О.В. Институт полномочных представителей президента Российской Федерации в контексте развития федеративных отношений. Автореф. дис. ... канд. юридич. наук / РАГС, 2001.

Лившиц А.Я., Новиков А.В., Смирнягин Л.В. Региональная стратегия России // Региональная политика. 1994. № 6. С. 3—24.

Лысенко В.Н. Развитие федеративных отношений в современной России. М., 1995.

Лысенко В.Н. Что мы строим в России: симметричную или асимметричную федерацию? // Федерализм. 1998. № 1.

Магомедов А.К. Общество регионов // Pro et contra. 1997. № 2.

Медведев Н.П. Современные проблемы организации власти в федеративной России. М., 1995.

Миронов В. Россия на пути к формированию новой административно-территориальной системы // Сравнительные этнополитические исследования. 1996. № 4. С. 26—42.

Михайлов Ю.П. Административно-территориальная система России и проблема устойчивого развития // Известия Русского географического общества. 1999. Вып. 31. № 1. С. 3—9, 101.

Перспективы российского федерализма: федеральные округа; региональные политические режимы; муниципалитеты / Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д. и др. // Полис. 2002. № 4.

Полпреды президента: проблемы становления нового института / НИИ социальных систем. Серия: Научные доклады. № 3. М., январь 2001.

Правовой механизм реализации положений Федеративного договора: Сборник рекомендаций. М., 1993.

Развитие федеративных отношений в России: проблемы и перспективы / Строев Е.С., Валентей С.Д., Барабанов И.П. и др. М., 1997.

Регион в составе федерации: политика, экономика, право / Под ред. А. Макарычева. Н.Новгород, 1998.

Регионализация в развитии России: географические процессы и проблемы / Под ред. А.И. Трейвища, С.С. Артоболевского. М., 2001.

Региональная социально-экономическая асимметрия и механизмы ее выравнивания. М., 1998.

Регионоведение / Под ред. Т.Г. Морозовой. М., 1998.

Ржевский В.А., Киселева А.В. Субъекты Российской Федерации: типология и конституционные основы организации // Государство и право. 1994. № 10.

Российская модель федеративных отношений: проблемы и поиск пути. М., 1999.

Саликов М.С. О преимуществах и возможностях создания территориальной федерации // Полис. 1998. № 3.

Скороходов В. Регионы и центр в реформируемой России // МЭиМО. 1994. № 10. С. 16—32.

Смирнягин Л.В. Концепция региональной системы России. М., 1995.

Солник С. Торг между Москвой и субъектами Федерации о структуре нового Российского государства: 1990—1995 // Полис. 1995. № 6.

Столяров М.В. Федерализм и державность: российский вариант. М., 2001.

Тихонов Д.А. Проблемы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. 2002. № 2.

Хакимов Р.С. Асимметричность Российской Федерации. Взгляд из Татарстана // Регионология. 1997. № 2.

Ethno-Territorial Conflicts and Boundaries in the Former Soviet Union / V. Kolossov with O. Glezer and N. Petrov. Durham, 1992.

Контрольные вопросы

1. Как менялось число уровней административно-территориального деления в отечественной истории XVIII—XX вв.?

2. Как менялся уровень дробности в системе административно-территориального деления в XVIII—XX вв.? Какова историческая динамика укрупнения и разукрупнения регионов?

3. Опишите изменения региональной структуры в процессе распада СССР в 1990—1991 гг.

4. Что наследует российский федерализм от советского? Каковы его принципиальные отличия?

5. Опишите современную политико-административную структуру России.

6. Какие факторы формирования региональной структуры оказали наибольшее влияние на административно-территориальное деление современной России? Какие факторы были менее значимыми?

7. Какие этнические группы обладают национально-территориальной автономией в современной России? Как различается статус этих автономий?

8. Почему и как в современной России ставится проблема укрупнения субъектов федерации? Какие предложения в этом направлении вам известны? Что уже сделано?

9. Дайте представление о структуре федеральных округов и причинах ее создания.

10. Опишите правовую процедуру создания в составе России новых субъектов федерации.

11. Какие субъекты федерации, на ваш взгляд, могут быть объединены и почему? Возможна ли принципиально иная политико-административная структура России?

12. Что такое статус субъекта федерации, и как он может быть изменен? Что означает повышение статуса субъекта федерации?

13. Что ограничивает развитие в России института национально-территориальной автономии? Что затрудняет его отмену?

14. В чем заключается особый статус республик в составе России?

15. Что такое "парад суверенитетов", каковы его причины, какие политические последствия он имел в 1990-е гг. и имеет в настоящее время?

16. Какие статусные особенности характерны для автономных округов?

17. Что такое "сложносоставной субъект федерации"? Каковы пути решения этой проблемы?

18. Как определяются и меняются границы между субъектами федерации?

19. Назовите примеры межрегиональных пограничных споров в современной России.

6
глава

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И БАЛАНС ОТНОШЕНИЙ "ЦЕНТР — РЕГИОНЫ" В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

6.1

Правовые основы региональной политики в России

Главным правовым документом, определяющим региональную политику в России, является конституция. В Конституции 1993 г. Россия характеризуется как "демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления". Названия Россия и Российская Федерация являются равнозначными. Таким образом, Россия официально идентифицирует себя в качестве федеративного государства.

В конституции в той или иной форме определены принципы российского федерализма и отношений в системе "центр — регионы" (см., например: [Умнова, 2000]). Эти же принципы систематизированы в поправках к закону "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", принятых в 2003 г.

1. Принцип государственной и территориальной целостности.

В соответствии со ст. 4, п. 3 Конституции, "Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории". Россия является единым государством федеративного типа. В России, в отличие от СССР, не предусмотрен выход субъектов федерации из ее состава. Сохранение территориальной целостности является важнейшей задачей региональной политики и ее безусловным императивом. В этом Россия подобна подавляющему большинству федеративных государств.

2. Принцип неделимости российского суверенитета и верховенства федерального законодательства.

Статья 4, п. 1 российской Конституции гласит: "Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию". Это резко ограничивает возможности регионов пользоваться формулировками собственного государственного суве-

ренитета, вводить свое гражданство и т.п., как это происходило в начале 1990-х гг. Некоторые регионы, претендующие на особый статус в составе России, продолжают пользоваться нормами ограниченного суверенитета в своем законодательстве. Однако эти нормы успешно оспариваются федеральным центром.

В соответствии со ст. 4, п. 2, "Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации". Статья 15, п. 1 уточняет эту формулировку: "Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации".

В противоречие с этими нормами вступили положения регионального законодательства, особенно характерные для некоторых республик, которые провозглашали верховенство регионального законодательства над федеральным (что может быть характерно только для конфедерации или "мягкой" договорной федерации). Федеральный центр долгое время закрывал глаза на наличие в регионах нормативных актов, противоречащих российскому законодательству. Процесс приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным реально начался только в 2000 г.

3. Принцип равноправия субъектов федерации.

Статья 5 российской Конституции определяет, что все субъекты федерации равноправны. В то же время для России характерен асимметричный характер федерации, хотя статусные различия между регионами сгладились в связи с понижением фактического статуса республик.

Кроме того, сама конституция допускает возникновение противоречия, связанного с двойственным положением автономных округов в территориально-политической системе.

Выполнение принципа равноправия субъектов возможно только в ограниченных масштабах. Равноправие не следует смешивать с абсолютным равенством и единообразием регионов, которые практически недостижимы.

4. Принцип единства государственной территории.

Деление России на субъекты федерации не означает создания барьеров в отношениях между регионами. Принцип единства территории специально подчеркивался еще "классическими" федерациями, запрещавшими своим регионам создавать таможенные и иные барьеры.

В соответствии со ст. 8, п. 1 Конституции, "в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности".

Статья 74, п. 1 устанавливает: "на территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств".

Таким образом, любое нарушение свободы перемещения между субъектами федерации является нарушением Конституции России.

5. Принцип единства государственной власти.

Как в любом федеративном государстве, власть в России функционирует на двух основных уровнях — федеральном и региональном. Но при этом федеральная и региональная власть — это не две различные власти, а единая государственная власть, разделенная на функциональные уровни. Это подразумевает и определенную иерархию в отношениях между федеральной и региональной властью.

В соответствии со ст. 77, п. 2 российской Конституции, "в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации".

6. Принцип разграничения полномочий.

Предметы ведения и полномочия (компетенция) делятся в России, как и в любом федеративном государстве, между федеральным и региональным уровнями власти.

7. Принцип автономии региональной и местной власти.

Этот принцип предполагает, что в рамках своих полномочий региональная и местная власть обладают самостоятельностью. Местное самоуправление при этом отделено от государственной власти. Региональная власть является государственной властью второго уровня, действующей в рамках единой системы государственной власти и пользующейся своими полномочиями, установленными в соответствии с моделью разграничения полномочий.

Конституционные принципы региональной политики в России в целом соответствуют нормам федеративного государства, отличающегося достаточно высокой децентрализацией и одновременно ясно определенной иерархией уровней власти и отсутствием "двойного" суверенитета.

Регулирование вопросов региональной политики осуществляется в России с помощью различных нормативных актов.

1. Федеральные конституционные законы и федеральные законы.

С помощью этих законов могут быть конкретизированы отдельные вопросы региональной политики, определены ее институты и механизмы, уточнены полномочия центра и регионов.

Федеральные законы принимаются непосредственно по вопросам региональной политики или осуществляют ее косвенное регулирование.

Примерами законов, непосредственно регулирующих отношения "центр — регионы", можно, например, считать федеральный конституционный закон "О по-

рядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации", федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", федеральный закон "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации", федеральный закон "Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации".

В процессе обсуждения в Госдуме на протяжении ряда лет находились федеральные законы "О государственном регулировании регионального развития", "О федеральных целевых программах регионального развития", "Об основах федеральной поддержки депрессивных территорий Российской Федерации".

Также в России принимались индивидуальные законы, касающиеся отдельных субъектов федерации, например, федеральный закон "Об особой экономической зоне в Калининградской области" и федеральный закон "Об особой таможенной зоне в Магаданской области".

Косвенное регулирование региональной политики осуществляется законами, которые определяют деятельность органов власти, имеющих региональные представительства, или экономическую систему (неизбежно включающую подсистему отношений "центр — регионы").

2. Указы президента.

С помощью своих указов президент может определять направления региональной политики (как части внутренней политики), создавать в рамках своих полномочий новые политические институты и принимать кадровые решения.

Важным примером служит указ президента "Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации" от 3 июня 1996 г. Этот указ впервые в российской правовой практике ввел понятие "региональная политика", определил ее основные цели и направления. Этот указ уже не определяет развитие региональной политики в России на данном этапе. Но его основные позиции следует привести, чтобы дать представление о том понимании региональной политики, которое сложилось в стране к 1996 г.

В соответствии с этим указом "под региональной политикой в Российской Федерации понимается система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации".

В указе говорится, что "основными целями региональной политики в Российской Федерации являются:

обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в Российской Федерации, создание единого экономического пространства;

обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией Российской Федерации, независимо от экономических возможностей регионов;

выравнивание условий социально-экономического развития регионов;

предотвращение загрязнения окружающей среды, а также ликвидация последствий ее загрязнения, комплексная экологическая защита регионов;

приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение;

максимальное использование природно-климатических особенностей регионов;

становление и обеспечение гарантий местного самоуправления".

Президентский указ от 3 июня 1996 г. определил классификацию направлений региональной политики, к которым были отнесены:

- региональная экономическая политика;
- региональная социальная политика;
- региональная политика в сфере занятости, региональная политика в сфере обеспечения экологической безопасности;
- региональные аспекты национально-этнических отношений.

Очевидно, что региональная политика понималась на том этапе преимущественно в контексте социально-экономических отношений.

Президентские указы использовались для создания и реформирования политических институтов, действующих при президенте. Примерами могут служить указы "О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе" и "О Государственном Совете Российской Федерации".

С помощью президентских указов проводятся важные кадровые назначения в регионах (полномочные представители президента в федеральных округах, руководители главных управлений внутренних дел в субъектах федерации и др.).

Посредством указа президент может обозначить необходимость принятия адресных решений, посвященных вопросам развития тех или иных территорий, в целом — определить какое-либо важное направление в развитии региональной политики, являющееся руководством к действию для других органов власти.

3. Решения (распоряжения, постановления) федерального правительства.

Правительство в рамках своих полномочий также может принимать важные решения в сфере региональной политики. В основном они относятся к региональной экономической политике. Возможно, например, принятие правительством решений о выделении адресной финансово-экономической помощи тем или иным регионам.

4. Договора о разграничении полномочий между центром и отдельными регионами.

Конституция России предполагает разграничение полномочий с помощью собственно конституции, Федеративного договора, федеральных законов, а также индивидуальных договоров (см. ниже).

6.2

Федеральный центр как субъект отношений "центр — регионы"

Федеральный центр как субъект отношений "центр — регионы" не является монолитным образованием, что всегда нужно учитывать при анализе региональной политики. Отсутствие абсолютного единства определяется двумя факторами.

1. Функциональная дифференциация процессов и форм принятия решений в сфере региональной политики между различными властными органами общенационального уровня. В некоторых случаях это может приводить к конфликтам между этими органами власти по поводу тех или иных решений в области региональной политики.

2. Лоббистская деятельность и конкуренция групп влияния общефедерального уровня или регионального происхождения, влияющая на процесс принятия решений.

Федеральный центр представляет собой неоднородную подсистему в отношениях "центр — регионы". В этой подсистеме целесообразно выделить отдельные структурные элементы, проанализировав их роли и функции.

6.2.1

Президент России

Важнейшим институтом общефедерального уровня, определяющим баланс отношений "центр — регионы" и тенденции в его изменении, является институт президента России.

В соответствии со ст. 80, п. 3 российской Конституции "Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства".

Региональная политика является одним из направлений внутренней политики. Соответственно, определение основных направлений региональной политики можно считать функцией президента в стране в системе "центр — регионы". Президент принимает принципиальные решения о курсе и идеологии в региональной

политике, об изменениях баланса сил в сторону централизации или, наоборот, децентрализации, создании новых политических институтов, внесении поправок в федеральное законодательство и др.

Следует помнить, что президент является субъектом законодательной инициативы и имеет право вносить законопроекты в российский парламент. Эти законопроекты могут относиться к любым аспектам региональной политики. Таким путем президент может инициировать самые глубокие и разноплановые изменения, разумеется, соответствующие конституции и имеющие шансы на прохождение через парламент. Деятельность президента в области региональной политики не сводится, таким образом, к его "указному праву", имеющему ограниченную сферу применения, в отличие от федеральных законов.

Президент имеет большие полномочия в кадровой политике, определяющие его влияние на агентов центральной администрации в регионах. На региональном уровне важнейшим институтом президентского влияния являются полномочные представители президента (с 1991 г. в субъектах федерации, с 2000 г. — в федеральных округах). Их назначает непосредственно президент, они осуществляют контрольные функции в его интересах и исходя из поставленных им задач.

В российской практике президент непосредственно курирует силовой блок в правительстве, а через него — влияет на территориальные подразделения силовых и правоохранительных структур. Более того, назначение руководителей региональных управлений внутренних дел производится самим президентом.

Ключевой, хотя формально вспомогательной структурой, которая содействует президенту в вопросах региональной политики, является администрация президента. В российских условиях администрация президента превратилась в мощный центр принятия политических решений в сфере региональной политики (подготовка президентских решений, кадровая политика президента, принятие решений по поддержке кандидатов и партий на региональных выборах и при назначениях региональных чиновников и т.п.). Значительная часть этих решений относилась к текущей политике, нередко в российской практике она имела теневой характер и не была формализована в виде тех или иных нормативных актов (например, решения о поддержке кандидатов на выборах).

На разных этапах в новейшей российской истории складывались ситуации, когда в администрации президента шла острая теневая борьба между группами влияния за принятие тех или иных решений (реальная структура президентской администрации носила сложный характер и предполагала ее формирование по принципу раздела сфер влияния между группами интересов и острой лоббистской борьбы). Возникали ситуации, когда ключевые решения теневого характера принимались в самой администрации президента и ей же осуществлялись при лояльном отношении самого президента к такой практике (например, в отношении позиции центра на региональных выборах).

Специализированной структурой президентской администрации, которая занималась вопросами отношений "центр — регионы", долгое время являлось территориальное управление (также называлось главным территориальным управлением). Эта структура прекратила существование во время административной реформы 2004 г., когда было создано единое главное управление внутренней политики.

Кроме того, российские президенты активно используют институт своих советников и помощников. В их числе, как правило, есть советники (помощники) по вопросам региональной политики.

6.2.2

Правительство России

Еще одним элементом в подсистеме федерального центра является федеральное правительство. Если не считать силовой блок правительства, работающий под контролем президента, правительство играет огромную роль в разработке и реализации региональной экономической политики. Согласно конституции, правительство обеспечивает проведение в России единой финансовой, кредитной и денежной политики, управляет федеральной собственностью, обеспечивает проведение политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии и др. (ст. 114 российской Конституции). Все эти конституционные полномочия содержат региональную проекцию и потому имеют самое непосредственное отношение к региональной политике.

Как и в случае с президентом, правительство действует двумя способами:

- принятие собственных нормативных актов в рамках полномочий;
- использование права законодательной инициативы и лоббирование законопроектов в парламенте.

Важнейшим примером законопроекта, который разрабатывается правительством, является федеральный бюджет. Этот документ должен быть принят парламентом в форме федерального закона, после чего правительство на протяжении года занимается его исполнением. Аналогично, правительство вправе разрабатывать другие законопроекты, определяющие основы экономической политики (например, Бюджетный кодекс, Налоговый кодекс), ее частные аспекты или развитие отдельных территорий.

Любые решения правительства или его законодательные инициативы могут рассматриваться с точки зрения влияния на отношения "центр — регионы". Они всегда ведут к определенному перераспределению ресурсной базы между центром и регионами в целом и между отдельными субъектами федерации в частности, могут трактоваться с точки зрения выгоды тех или иных управленческих уровней или регионов. Изменения в объеме и структуре ресурсной базы непосредственно влия-

ют на политическую стабильность в регионах, позиции региональных элит, определяют пространство для маневра региональной власти, ее возможности и уровень реальной автономии.

В структуре российского правительства на разных этапах выделялись специализированные структуры, отвечающие за региональную политику. История России и отечественного федерализма сложилась таким образом, что региональная и национальная политика составляли, по сути, единое целое. Вспомним, что одним из первых ведомств, созданных при советской власти, был Наркомнац, активно участвовавший в разработке основ национально-территориальной автономии. В советское время в структуре правительства обязательно существовал Государственный комитет по делам национальностей (Госкомнац).

В постсоветский период данное направление было сохранено и видоизменено в контексте развития новых федеративных отношений. Как правило, в структуре правительства существовало министерство по делам федерации и национальностей (названия могли немного корректироваться, но были близки к приведенному выше). При премьер-министре Е. Примакове в 1998 г. впервые в истории в структуре правительства было создано специализированное министерство по региональной политике, которое было отделено от министерства по делам национальностей. Однако с уходом Е. Примакова национальная и региональная политика вновь были объединены в рамках одного ведомства.

Реальная ситуация, однако, сложилась таким образом, что главное влияние на региональную политику оказывали не специализированные ведомства, на долю которых обычно оставалась только разработка концептуальных основ. Формировалось отношение к этим ведомствам как к слабым звеньям в правительственной структуре, не влияющим на процесс принятия решений (в особенности это относилось к региональной политике). Так, министерство, ведавшее вопросами национальной и региональной политики, было ликвидировано в октябре 2001 г. в процессе очередной реорганизации. В декабре 2001 г. был назначен министр без портфеля В. Зорин, ведавший национальными вопросами, но при реформе правительства 2004 г. его должность также была ликвидирована. Осенью 2004 г. в структуре российского правительства было создано министерство регионального развития. Первым министром стал В. Яковлев, бывший губернатор Санкт-Петербурга и полномочный представитель президента в Южном федеральном округе.

Однако ключевую роль в проведении региональной политики играют основные министерства из экономического блока, имеющие непосредственное отношение к распоряжению государственными финансами и иными ресурсами. Министерство финансов и министерство экономического развития и торговли на практике являются ведущими разработчиками и проводниками региональной экономической политики, вместе с некоторыми другими министерствами и ведомствами.

6.2.3

Роль Федерального Собрания

Двухпалатное Федеральное Собрание занимается разработкой и принятием законов, которые в числе прочего относятся к сфере региональной политики. Поэтому его роль в региональной политике также является ключевой.

В Государственной Думе и Совете Федерации существуют специализированные структуры, занимающиеся вопросами региональной политики (разработка и обсуждение законопроектов, проведение предварительного обсуждения законопроектов и инициатив на парламентских слушаниях и "круглых столах", лоббирование законопроектов в процессе их принятия, консультации с иными заинтересованными структурами и т.п.). В Госдуме эту роль играют комитет по делам федерации и региональной политике, комитет по вопросам местного самоуправления, комитет по проблемам Севера и Дальнего Востока, отчасти — комитет по делам национальностей. В Совете Федерации существуют комитет по делам федерации и региональной политике, комитет по вопросам местного самоуправления, комитет по делам Севера и малочисленных народов.

В российской практике правом законодательной инициативы в области региональной политики активно пользуются президент и правительство. Все основные инициативы, направленные на изменения баланса отношений "центр — регионы", были инициированы именно этими структурами. В этой связи реальную политическую роль парламента в сфере региональной политики принято считать несколько вторичной (особенно с учетом высокого неформального контроля за депутатским корпусом со стороны администрации президента и укрепления позиций "партии власти" в парламенте). Как правило, она сводится к некоторой корректировке законопроектов, предлагаемых президентом и правительством[1], и их принятию. В то же время известны случаи, когда принятые Госдумой законы не были одобрены Советом Федерации или когда президент налагал на них вето.

Функции Федерального Собрания в сфере региональной политики, связанные с законотворчеством, принято рассматривать в рамках сложившейся в России в 1990-е гг. системы разделения властей. Эта система предполагала фактическое доминирование президента и исполнительной власти и подчиненную роль парламента (отсюда его функция корректировки "президентских" и "правительственных" законопроектов). Однако она не исключает самостоятельную разработку законопроектов в парламенте, также как и появление альтернативных инициатив в

[1] Как правило, в соответствии с практикой начала 2000-х гг. корректировка проводилась в сторону некоторого смягчения, в то время как законопроекты, предлагаемые президентом и правительством, предполагали больший уровень централизации в том или ином аспекте.

в оппозиционных фракциях. При этом такие законопроекты могут не пройти "фильтры" Совета Федерации и президента.

6.2.4

Роль Конституционного суда

Еще одной важной структурой в федеральном центре является Конституционный суд. Он выполняет функцию верховного арбитра, проверяющего соответствие конституции (а значит, и конституционным принципам российского федерализма) нормативных актов, принимаемых любыми органами власти.

Во-первых, Конституционный суд принимает решения о соответствии российской Конституции (ст. 125, п. 2 российской Конституции):

- федеральных законов и иных нормативных актов, принимаемых федеральными властными органами (в том числе в сфере региональной политики);
- региональных законов и иных нормативных актов;
- договоров между центром и регионами и между самими регионами.

Во-вторых, Конституционный суд разрешает споры о компетенции (ст. 125, п. 3):

- между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации.

Для того чтобы Конституционный суд приступил к решению того или иного вопроса, в него должен поступить запрос. Правом подачи запроса в Конституционный суд обладают президент, Совет Федерации и Государственная Дума в целом, группы депутатов Государственной Думы или членов Совета Федерации, насчитывающие одну пятую от их общего состава, правительство, Верховный суд Российской Федерации, Высший арбитражный суд, органы законодательной и исполнительной власти субъектов федерации.

При этом возможна ситуация, когда Конституционный суд по тем или иным причинам отказывается рассматривать запрос.

Решение Конституционного суда имеет самое принципиальное значение для системы "центр — регионы". В соответствии со ст. 125, п. 6 Конституции, "акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу".

Изучая роль Конституционного суда в системе "центр — регионы", необходимо иметь в виду, что рассмотрение запросов может быть весьма длительным процессом. Но в случае принятия четкого решения ответ на запрос может оказать большое влияние на дальнейшее развитие этой системы.

6.2.5

Роль судебных органов и прокуратуры

Определенные функции в системе "центр — регионы" имеют и судебные органы федерального уровня.

В соответствии со ст. 126 российской Конституции, "Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики".

В российской практике Верховный суд, так же как и региональные суды общей юрисдикции, нередко принимали решения, посвященные оценке законности тех или иных решений региональных органов власти. Кроме того, они оказывали немалое фактическое влияние на региональный политический процесс, принимая решения о снятии тех или иных кандидатов (избирательных объединений, блоков, партий) с выборов или об их восстановлении в списках, рассматривая уголовные дела в отношении представителей региональной элиты и т.п.

По некоторым важнейшим аспектам региональной политики Верховный суд вступил в фактическую конкуренцию с Конституционным судом, принимая решения, касающиеся регионального законодательства. Суды общей юрисдикции использовались для этого достаточно часто, тем более, что рассмотрение вопросов там проходит гораздо быстрее, чем в Конституционном суде. Однако в начале XXI в. Конституционный суд установил свои исключительные права в такой важной сфере, как оценка соответствия региональных законов конституции, приняв соответствующее решение. В то же время оценка соответствия региональных нормативных актов федеральным законам может проводиться и судами общей юрисдикции (в системе которых Верховный суд Российской Федерации является высшей судебной инстанцией).

Некоторые функции в системе "центр — регионы" выполняет и прокуратура Российской Федерации. Немаловажно, что сама по себе она является централизованной структурой. Органы прокурорского надзора могут быть задействованы при рассмотрении вопросов о соответствии регионального законодательства федеральному: прокурор вправе заявить протест по поводу несоответствия, который должен быть рассмотрен соответствующим судом общей юрисдикции. Также прокурорские органы использовались в российской практике при предъявлении обвинений представителям региональной элиты, включая руководителей субъектов федерации. В целом органы прокуратуры в соответствии со своими надзорными полномочиями нередко выступают инициаторами судебных процедур, оказывающих влияние на раз-

витие отношений между центром и регионами или региональных политических процессов.

Наконец, в разрешении экономических споров важнейшую роль играет Высший арбитражный суд и вся система арбитражных судов. Они могут принимать решения, касающиеся таких споров как между федеральными и региональными властями, так и в отношениях между отдельными регионами. Участие арбитражных судов в региональной политике обусловлено тем, что органы власти одновременно являются хозяйствующими субъектами.

6.2.6

Роль групп влияния как субъектов региональной политики

Большое влияние в системе "центр — регионы" имеет неформальная структура групп влияния, представленных в федеральном центре и в различных федеральных структурах. Задачей групп влияния является усиление позиций и установление контроля над одной или возможно большим числом федеральных структур, принимающих решения в области региональной политики. Конечная цель — принятие этими структурами решений, выгодных данной группе. Задача-максимум состоит в том, чтобы обеспечить консолидированное решение федерального центра "в целом" в свою пользу, нейтрализовав противников.

Во-первых, различные *группы влияния федерального уровня* ведут борьбу друг с другом в процессе разработки и принятия конкретных решений, посвященных общим вопросам региональной политики или определяющих "судьбу" того или иного региона, группы регионов. В этой борьбе можно определить наиболее типичные ситуации.

- *Экономическая борьба.* Главным стимулом для политической борьбы могут стать региональные экономические интересы бизнес-групп, с которыми связаны те или иные политические группы.
- *Вертикальная интеграция.* Группы влияния федерального уровня являются союзниками определенных региональных групп, лоббирующих те или иные решения.
- *Идеологическая борьба.* В процессе подготовки решения группы руководствуются различными идеологическими представлениями (например, отношение к федерализму, национальной политике, процессам централизации и децентрализации).

Во-вторых, на федеральном уровне отмечается лоббистская активность *региональных групп влияния.* Здесь возможны три модельные ситуации, одна из которых была указана выше.

- *Вертикальная интеграция.* Эти группы могут быть представлены на уровне федеральных групп влияния выходцами из данного региона, и тогда речь идет о *вертикально интегрированной группе (клиентеле).*
- *Региональный лоббизм.* Группы влияния регионального уровня используют различные каналы в федеральных властных структурах для продвижения интересов своего региона.
- *Внутрирегиональный конфликт.* Возможна ситуация борьбы между несколькими группами влияния из одного региона, которые пытаются использовать связи в центре в своих частных интересах.

6.3

Правовые механизмы и институты федерального вмешательства и централизованного контроля

6.3.1

Конституционные полномочия президента в сфере федерального вмешательства

В 1990-е гг. Россия отличалась слабым развитием институтов президентского федерального вмешательства. Конституция 1993 г. предусматривает очень небольшой набор полномочий, которые можно трактовать в категориях федерального вмешательства. Отсутствие развитых институтов и политических механизмов централизованного контроля в 1990-е гг. было связано с историей обновленной Российской Федерации, которая на первом этапе отличалась высоким уровнем децентрализации и слабым контролем со стороны федерального центра.

Первое конституционное полномочие президента в сфере федерального вмешательства — это *вмешательство в нормотворчество органов региональной исполнительной власти.* В соответствии со ст. 85, п. 2 российской Конституции: "Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом".

Таким образом, речь идет только о президентском праве приостанавливать, а не отменять решения региональной власти, причем только исполнительной ее ветви. Изменить баланс отношений между центром и регионами и повлиять на развитие региональных политических процессов с помощью такого права практи-

чески невозможно. Данное право не позволяет президенту влиять на законотворческий процесс, который осуществляют законодательные органы власти. А именно в сфере законотворчества в регионах принимались основные решения, вошедшие в противоречие с федеральным законодательством. Статус решений региональной исполнительной власти, которые приходилось приостанавливать президенту, невысок, и сами эти решения обычно касаются частных вопросов социально-экономического развития регионов.

В российской практике это право использовалось достаточно редко и никогда не воспринималось как серьезный рычаг централизованного контроля. Иногда такие решения принимались президентами России для того, чтобы произвести необходимый демонстрационный эффект.

При Б. Ельцине заслуживают интереса два решения, которые могут трактоваться как федеральное вмешательство, в котором президент сыграл роль интервентора.

Во-первых, это указ Б. Ельцина "О приостановлении действия Указа Президента Республики Башкортостан от 16 мая 1995 г. «О мерах по совершенствованию валютного контроля за импортом товаров, работ и услуг предприятиями, учреждениями, организациями Республики Башкортостан в порядке предоплаты»". В этом президентском указе соответствующий указ президента Башкирии М. Рахимова был назван противоречащим российской Конституции, и его было предложено привести в соответствие с российским законодательством. В Башкирии, которая привыкла чувствовать себя суверенным государством, пусть и в составе России, такое решение Б. Ельцина вызвало растерянность. Со своей стороны российские власти продемонстрировали, что не намерены мириться с нарушениями российского законодательства (другое дело, что конституцию республики и другие нормативные акты, подчеркивающие республиканский суверенитет и вторгающиеся в сферу полномочий федерального центра, на том этапе центр не оспаривал).

Во-вторых, в декабре 1997 г. вышел указ Б. Ельцина "О нормативных правовых актах губернатора Курской области". Здесь речь шла о целой серии губернаторских решений. В указе отмечалось, что отдельные постановления курского губернатора А. Руцкого противоречат Конституции и федеральному законодательству. Президент приостановил их действие и предложил губернатору привести постановления в соответствие с законами Российской Федерации.

Резкий рост числа таких решений приходится в России на май—июль 2000 г. Это связано со сменой президента и приходом к власти В. Путина, который практически сразу после своего избрания продемонстрировал намерения усиливать централизованный контроль и развивать институты федерального вмешательства.

В мае 2000 г. подобные решения принимались президентом В. Путиным в отношении сразу трех регионов — Ингушетии, Амурской и Смоленской областей. Подбор регионов оказался достаточно характерным: в группу попала республика,

управляемая известным своей независимой позицией президентом, и два региона, где у власти находились губернаторы, поддерживаемые КПРФ. Отбор регионов был произведен по политическим мотивам и не отражал объективную ситуацию в региональном нормотворчестве. Главной задачей федерального центра было продемонстрировать сам факт вмешательства президента в процесс принятия решений на региональном уровне.

В Ингушетии президент приостановил действие указа президента Р. Аушева "О мерах по улучшению сбора платежей за потребленный газ и электроэнергию". Также было приостановлено постановление республиканского правительства, которое содержит запрет миграционной службе выдавать лицензии на привлечение иностранной рабочей силы без предъявления работодателем договора об обеспечении безопасности работников. В Амурской области было приостановлено действие постановления губернатора, которое описывает порядок пересечения российско-китайской границы. Также В. Путин предложил губернатору Смоленской области отменить постановление о взимании платежей за загрязнение окружающей среды с иностранных юридических лиц и граждан, эксплуатирующих автотранспортные средства.

В июне 2000 г. В. Путин, демонстрируя свою готовность использовать право федерального вмешательства, вновь отменил очередную порцию решений региональных руководителей, не соответствующих федеральному законодательству. На этот раз объектом федеральной интервенции стал президент Адыгеи А. Джаримов. Президенту Адыгеи было предложено привести в соответствие с федеральным законодательством свои указы 1997 и 1999 гг., определяющие перечни государственных должностей, назначение на которые и освобождение производятся президентом и кабинетом министров ("О номенклатуре кадров президента Республики Адыгея и кабинета министров Республики Адыгея"). В этих указах за президентом республики было зарезервировано право назначать и увольнять без согласования с центром государственных служащих — руководителей территориальных органов федеральных ведомств и внебюджетных фондов. Кроме того, в том же месяце В. Путиным было приостановлено действие постановления тверского губернатора В. Платова о снижении тарифов на электроэнергию.

Наконец, в июле 2000 г. вышли указы, приостанавливающие постановления воронежского губернатора И. Шабанова, касающиеся ограничений на вывоз зерна урожая 1999 г. Затем было приостановлено действие постановления владимирского губернатора Н. Виноградова "О лицензировании деятельности по производству муки, крупы и других пищевых продуктов из зерна и деятельности по производству хлеба, хлебобулочных и макаронных изделий", принятого за год до этого. Заметим, что Н. Виноградов является членом КПРФ, а И. Шабанов пользовался на том этапе поддержкой коммунистов. Поэтому политические мотивы при принятии центром решений о федеральном вмешательстве были очевидными.

Второе конституционное полномочие президента в сфере федерального вмешательства — это *право на использование согласительных процедур при разрешении конфликтов между центром и регионами, а также между отдельными регионами.*

В соответствии со ст. 85 п. 1 российской Конституции: "Президент Российской Федерации может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда".

Данное полномочие также слабо влияет на баланс отношений "центр — регионы" и является формой "мягкого" вмешательства. По сути, оно наделяет президента правами арбитра, но не интервентора. Неудивительно, что в официальном порядке оно использовалось крайне редко. Примечательно, что при возникновении острых разногласий между Тюменской областью и автономными округами в период проведения первых губернаторских выборов в этих регионах в 1996 г. роль арбитра фактически выполнял премьер-министр В. Черномырдин.

Российское законодательство не предусматривает пока такую "жесткую" форму федерального вмешательства, как прямое президентское правление. Некоторое отношение к институтам федерального вмешательства имеет *институт чрезвычайного положения*, которое вправе вводить президент. Причем чрезвычайное положение может быть введено как в России в целом, так и на отдельных территориях[2].

В соответствии со ст. 88 российской Конституции, "Президент Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе".

Однако как институт федерального вмешательства в отношении нестабильных регионов чрезвычайное положение практически не использовалось. Одним из прецедентов можно считать деятельность Временной администрации района чрезвычайного положения в Пригородном районе Северной Осетии в 1992—1995 гг. (чрезвычайное положение было введено после вооруженного осетино-ингушского конфликта).

Реальное развитие институтов федерального вмешательства и механизмов централизованного контроля начинается в России после 2000 г. Оно осуществляется с помощью федеральных законов и президентских указов. Создается правовая база для таких форм федерального вмешательства, как:

---

[2] В СССР закон "О правовом режиме чрезвычайного положения" был принят в апреле 1990 г. в условиях нараставшей политической нестабильности. Соответствующий российский закон "О чрезвычайном положении" появился в мае 1991 г., еще до распада СССР.

- *развитие и укрепление системы агентов центральной администрации в регионах;*
- *создание системы санкций в отношении органов региональной власти;*
- *формирование правовой базы, предусматривающей временное изъятие полномочий у органов региональной власти и их передачу федеральному центру.*

Кроме того, выступая в своей роли гаранта конституции, президент начинает уделять внимание обеспечению конституционных принципов российского федерализма, одним из которых является принцип верховенства российской конституции и федерального законодательства. Поэтому, например, в мае 2000 г. президент направил письмо в башкирский парламент, в котором предложил привести республиканскую конституцию в соответствие с российской.

6.3.2

Институты президентского влияния в региональной политике

Важнейшими агентами центральной администрации на региональном уровне выступают ***полномочные представители президента***. В соответствии со ст. 83 российской Конституции президент страны "назначает и освобождает полномочных представителей Президента Российской Федерации".

Полномочные представители президента (сокращенное наименование — полпреды) могут назначаться в любые политические структуры и органы власти. Например, они есть в Совете Федерации, Государственной Думе и Конституционном суде. Одной из разновидностей полпредов являются полпреды в регионах России (с 2000 г. — в федеральных округах).

Ключевым институтом президентского влияния (контроля) в региональной политике являются полномочные представители президента в регионах. Их главной политической задачей является контроль за ситуацией на региональном уровне от имени и по поручению президента страны. Основные функции полпредов связаны с осуществлением такого контроля, информированием федерального центра о ситуации в регионах, а также координацией деятельности других федеральных структур, расположенных в регионах.

Особенность института полпредов состоит в том, что он выполняет контрольные и координационные функции, но в то же время не имеет распорядительных полномочий. Деятельность этого института не предусмотрена конституцией (которая только закрепляет за президентом общее право назначать своих представителей) и не регулируется федеральными законами, находясь, таким образом, в сфере президентского указного права и "внутренних" решений президентской администрации. В такой ситуации полпреды президента не являются полноценными агентами центральной администрации, как это имеет место в других странах.

В 1991—2000 гг. в России действовал институт полномочных представителей президента в субъектах федерации. Назначение таких представителей началось в августе 1991 г., и подавляющая часть назначений была проведена в августе—октябре 1991 г. Практически одновременно президент назначал в краях, областях, автономной области и автономных округах России глав администраций. Последние выступали в роли руководителей региональной исполнительной власти, а полпреды являлись главной контролирующей инстанцией.

Как правило, представитель президента реализовывал свои полномочия в рамках отдельно взятого субъекта федерации. В некоторых редких случаях представитель президента в крае (области) мог одновременно выполнять те же функции в автономном округе, входящем в его состав. На Северном Кавказе допускалось назначение полпредов, работающих сразу в нескольких республиках.

В исключительных ситуациях оказалось возможным совмещение полномочий губернатора и полпреда. Тогда говорить о наличии в регионе полноценного агента центральной администрации просто не приходилось. Например, нижегородский губернатор Б. Немцов, пользуясь особым благоволением центра, совмещал должности губернатора и полпреда до апреля 1994 г. На протяжении нескольких месяцев, до декабря 1991 г., полномочным представителем президента в Москве и Московской области являлся демократически избранный мэр Москвы Г. Попов. Был ряд случаев совмещения поста президентского полпреда с другой властной должностью, если речь шла о политиках, имеющих полную поддержку и доверие федеральных властей. Например, представителем президента в Тамбовской области с конца 1996 г. некоторое время являлся мэр Тамбова В. Коваль, т.е. глава местного самоуправления.

Весьма характерна география назначений. Практически вне рамок президентского контроля на первом этапе оставались республики, что подчеркивало внутрироссийскую асимметрию. Они имели более высокий фактический статус в рамках федерации, и центр на первых порах отказывался от вмешательства в их "внутренние" дела. Только в Чувашии полпред был назначен на самом первом этапе формирования этого института (это произошло в январе 1992 г.). В 1992 г. полпред появился и в только что созданной Ингушетии, в 1993 г. — в нестабильной тогда Мордовии, в 1994 г. — в Чечне. Напротив, в трех республиках — Татарстане, Башкирии и Якутии полпреды никогда не назначались, что подчеркнуло особые отношения этих крупных республик с федеральным центром.

Что касается большинства республик, то федеральный центр назначает там полпредов в основном в 1997 г. Сначала в августе 1995 г. полпред был назначен в Калмыкии, потом — в октябре 1996 г. в Северной Осетии и Ингушетии (один полпред на две республики, находившиеся в состоянии латентного конфликта после событий 1992 г.). В течение 1997 г. полпреды появились в Республике Алтай, Бурятии, Республике Коми, Марий Эл, Туве, Удмуртии и Хакасии. Один полпред был

назначен сразу для нескольких республик Северного Кавказа — Адыгеи, Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии и Дагестана. Наконец, весной 1998 г. полпред появился в Карелии — республике, которая долгое время пользовалась особыми финансово-экономическими отношениями с центром (аналогично Татарстану, Башкирии и Якутии, где полпредов так и не назначили).

На первом этапе представителями президента в регионах, как правило, назначались выходцы из демократического движения, в частности демократически настроенные народные депутаты России, ориентированные на Б. Ельцина. Институт полпредов в начале 1990-х гг. выполнял функцию идеологического контроля: полпреды отслеживали, каким образом идут реформы в регионах, как местные власти способствуют (или не способствуют) их продвижению. Довольно часто возникали конфликты между полпредами и губернаторами, которые были недовольны попытками полпредов вмешиваться в процессы принятия политических решений и тем более — снабжать центр негативной информацией об их деятельности. В то же время формирование в регионах моноцентрических губернаторских режимов довольно часто приводило к тому, что полпреды фактически оказывались в сфере влияния губернаторов и действовали в их интересах. Поэтому на этапе 1991—1996 гг. можно достаточно четко выделить две модели отношений полпредов с губернаторами — конфликт (нередко идеологически окрашенный, когда полпред выступал с позиций радикального демократа, борющегося с консервативной властной элитой) и лояльность. Эффективность полпредов как агентов центральной (президентской) администрации на том этапе оценивается невысоко вне зависимости от модели отношений с губернаторами.

В 1997—1998 гг. федеральный центр предпринимает первую попытку усилить институт полпредов. 9 июля 1997 г. выходит президентский указ "О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации". Этот указ и утвержденное указом положение определили задачи, функции и права полпредов.

В соответствии с этим указом представитель президента в регионе назначается президентом по представлению руководителя президентской администрации и сам является чиновником этой администрации. Основными задачами полпреда были определены:

- содействие президенту в реализации его конституционных полномочий (весьма серьезная задача, допускающая широкое толкование);
- информирование президента о политическом, социальном и экономическом положении в регионе;
- взаимодействие с федеральными и региональными органами государственной власти, местным самоуправлением, партиями, общественными движениями и др.

Важной функцией полпреда в соответствии с этим указом является координация деятельности территориальных структур федеральных органов исполнительной власти в части их взаимодействия с региональными и местными властями.

На этапе 1997—1998 гг. федеральный центр стремится упорядочить деятельность федеральных структур в регионах и вывести их (в том числе и сам институт полпредов) из-под неформального влияния губернаторов, под которым они оказались. С этой целью формируются *региональные коллегии федеральных органов исполнительной власти*, в рамках которых полпред оказывается ключевым координатором.

В мае 1998 г. в развитие этой тенденции президент подписывает указ о региональных коллегиях федеральных органов исполнительной власти. Этот указ подтверждает линию на расширение полномочий представителей президента в регионах. Ранее федеральные структуры, если не управлялись, то хотя бы отчасти курировались местными администрациями (например, председатель комитета по управлению имуществом обычно являлся вице-губернатором и назначался Госкомимуществом по согласованию с губернаторами, правоохранительные органы в ряде регионов курировал специальный вице-губернатор). Институты полпредов и коллегий были призваны упорядочить деятельность всех агентов центральной администрации в регионе и усилить контроль центра за этой деятельностью.

Также внимания заслуживает кадровая чистка корпуса представителей президента, которая активно проводилась администрацией президента в 1996—1997 гг. Расчет обычно делался на назначение представителями президента людей, не связанных с губернаторами, представляющих иные политические группы. Очень важен и другой факт: корпус представителей президента изменился качественно. На место демократов "первой волны", которые виделись в качестве идеологических "контролеров" политических процессов в регионах, пришли хозяйственники, имеющие опыт работы в органах исполнительной власти, а значит, способные заниматься управленческой работой. Показательно, что в основном смена представителей президента произошла в тех регионах, где к власти в результате выборов 1996 г. пришли оппозиционные губернаторы.

Новое качественное изменение ситуации отмечается в 2000 г., когда институт полпредов президента в регионах был реформирован в соответствии с президентским указом от 13 мая 2000 г. С этого времени полпреды назначаются не в субъекты федерации, а в созданные одновременно федеральные округа, и их количество соответственно сокращается до семи. В субъектах федерации появляется ***институт главных федеральных инспекторов***, подчиненных полпредам в федеральных округах (как правило, наряду с главным федеральным инспектором в субъекте федерации назначается просто федеральный инспектор с более низким статусом).

Смысл реформы состоял в том, чтобы резко усилить полпредов как институт централизованного президентского контроля и одновременно упростить формат работы центра с полпредами. Поэтому число полпредов было сокращено до семи, но их статус существенно увеличился. Каждый полпред стал отвечать за огромную территорию и получил более высокий статус в российской политической системе (непосредственные контакты с президентом, членство в Совете Безопас-

ности и др.). При этом полпред в федеральном округе по-прежнему назначается президентом России по представлению руководителя президентской администрации. В указе специально подчеркивается, что полпред непосредственно подчиняется президенту и подотчетен главе государства.

Задачи полпредов в связи с реформой были расширены и сформулированы заново (хотя сохранено множество положений указа 1997 г.). В соответствии с текстом указа 2000 г. к задачам полпредов в федеральных округах относятся:

"организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации;

организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти;

обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации;

представление Президенту Российской Федерации регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту Российской Федерации соответствующих предложений".

Основные функции полпредов в федеральных округах можно свести к следующим.

- *Функции контроля.* Объектом контроля являются практически все властные структуры на территории федерального округа — федеральные (в том числе правоохранительные органы), региональные и местные. Полпред контролирует выполнение решений федерального центра, федеральных законов и иных нормативных актов на территории регионов. Он имеет право на участие в работе любых органов власти, расположенных на территории федерального округа, доступ к любым их материалам. Полпред также вносит свои предложения президенту в части осуществления им конституционных полномочий в сфере федерального вмешательства, о которых речь шла выше.
- *Функции координации.* Объектом координации являются федеральные органы исполнительной власти. С полпредом согласовываются кандидатуры федеральных государственных служащих, что существенно усиливает его влияние на кадровую политику федерального центра в регионах. С 2004 г. полпреды получили определенные права в процессе назначения губернаторов в соответствии с новой схемой (см. ниже).
- *Посреднические функции (функции медиатора).* Полпред отвечает за взаимодействие федеральных структур с региональными властями. Фактически он стал выполнять и роль интегратора регионов и региональных элит в составе округа. Важную роль в системе федеральных округов играют консультативные органы, которые

позволяют координировать деятельность региональных органов власти и интегрировать региональные элиты. Полпредства при этом обеспечивают соответствие вектора интеграции управленческим сигналам, поступающим из центра. Наиболее важным мероприятием являются регулярно собираемые советы округов, которые состоят из региональных руководителей (в 2005 г. ситуация с окружными советами была упорядочена президентом России, издавшим указ от 24 марта, который регламентирует их деятельность[3]). Во всех округах созданы парламентские ассамблеи, которые объединяют спикеров региональных законодательных собраний.

• *Экономические функции.* Изначально полпреды в федеральных округах стремились к повышению своего влияния в экономике регионов. Однако их экономические функции выглядят весьма ограниченными: центр не пошел на их расширение, опасаясь конфликтов между полпредами и региональными властями. Поэтому за полпредами осталась только функция участия в разработке программ социально-экономического развития территорий.

Анализ деятельности полпредов в федеральных округах позволяет определить следующие проблемные ситуации, возникшие по результатам реформы.

Во-первых, история этого института отличается характерной динамикой. Первый этап был периодом "бури и натиска", который наблюдался в 2000 г. На этом этапе значение института полпредов преувеличивалось в рамках PR-кампании, а сами полпреды вели себя жестко, зачастую — агрессивно, стремясь утвердить свое превосходство над главными объектами своего контроля — губернаторами. Причем особое значение имел тот факт, что проводниками централизованного контроля на местах стали люди, зачастую не имеющие корней в региональной элите. Большинство полпредов происходило из военных (отсюда аллюзия с царскими генерал-губернаторами).

На втором этапе — в 2001 г. институт федеральных округов и полпредов проходит новый рубеж. Этот этап можно назвать интеграционным. Начинается более глубокая интеграция полпредов в региональную среду, от жесткого вмешательства система эволюционирует к партнерству с региональными элитами.

Третий этап функционирования федеральных округов начинается с 2002 г. Его можно назвать стабилизационным. Система федеральных округов встраивается в отношения между центром и регионами, занимая в ней промежуточное положение. С одной стороны, сглаживаются конфликты с региональным уровнем власти, что приводит к существенному снижению противоречий между уровнем федераль-

[3] После издания этого указа совет при полпреде должен быть создан в каждом федеральном округе в соответствии с единым для всех округов регламентом. В состав совета в обязательном порядке входят все руководители регионов. Исключение составил Южный федеральный округ, где в 2004 г. была создана специальная структура аналогичного характера (комиссия по вопросам координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в Южном федеральном округе при участии федеральных чиновников).

ных округов и уровнем субъектов федерации. С другой стороны, отлаживаются и становятся более рутинными процедуры реализации централизованного контроля через систему федеральных округов, они работают, но уже не воспринимаются в регионах как вмешательство и нажим.

Анализ истории федеральных округов позволяет говорить о переходе от их имплантации в систему отношений между федеральным и региональным уровнями власти, которая неизбежно была сопряжена с конфликтами, к естественной бюрократической саморегуляции.

Во-вторых, характерны проблемы правового статуса федеральных округов и полпредов. Институт федеральных округов не предусмотрен российской конституцией и развивается только в рамках президентского указного права, что определяет специфику и ограничения его легитимности (см., например: [Красных, 2001]). Прежде всего, тот факт, что институт полпредов в федеральных округах не предусмотрен в федеральном законодательстве, означает отсутствие у полпредов распорядительных полномочий. Другими словами, полпреды являются ответвлением президентской власти, но никак не автономным органом власти. Их легитимность, таким образом, ограничена, а функции могут относиться к сферам контроля, координации и согласования, но не принятия властных решений. В то же время важно понимать, что полпреды могут влиять на принятие властных решений президентом, что означает их вполне высокий статус.

Ограниченная легитимность системы федеральных округов и функционирование полпредов в качестве подсистемы президентской власти предопределяют огромное значение личностного фактора и кадровой политики в эффективности всей системы. Полпред в федеральном округе — это не "обычный" бюрократ, действующий в соответствии с законами и должностными инструкциями, а скорее политик, и эффективность решения поставленных задач определяется его личными политическими талантами. Примечательно, что корпус из семи полпредов на деле оказался предельно разнородным, и это привело к тому, что в каждом федеральном округе работа организована по-своему с разными принципами, кадрами, вспомогательными органами. Наряду с региональными выборами, наибольшие конфликты вмешательство полпредов в дела регионов вызвало в сфере экономики.

В-третьих, при создании федеральных округов возникают конфликты между органами власти. Они возникают по двум направлениям — по вертикали и по горизонтали.

По вертикали федеральные округа как специализированный институт федеральной власти оказываются в естественном конфликте с региональной властью и прежде всего с губернаторами. Этот конфликт закономерен, поскольку окружные структуры являются субъектом централизованного контроля, а губернаторы — его объектом.

По горизонтали система федеральных округов зависит от аппаратных противоречий между федеральными структурами. Одно из них определилось сразу: пол-

преды включены в структуру администрации президента, но при этом занимаются координацией ведомств, которые относятся к правительству России. Возникает серьезное противоречие, поскольку последние входят в собственную ведомственную вертикаль, которая может функционировать и без вмешательства администрации президента. Создание института полпредов означало формирование системы президентского контроля не только за автономными региональными институтами власти, но и за региональными структурами федеральных органов. Противоречия с правительством особенно ярко проявились при решении экономических вопросов.

В целом реформа института полпредов 2000 г. сыграла важную роль в усилении институтов централизованного президентского контроля. Хотя существующая в России система полпредов как ключевых агентов центральной администрации в регионах по-прежнему имеет ограниченную легитимность и полномочия.

6.3.3

Система ведомственных вертикалей

Президентские полпреды являются институтом прямого федерального администрирования. В целом для России свойственно наличие множества представительств федеральной власти на региональном уровне, которые функционируют в рамках ведомственных вертикалей. Полномочные представители президента являются одним из таких представительств.

Особую роль играют *функциональные вертикали, связанные с силовыми структурами и правоохранительными органами.* Все соответствующие структуры в России в большей или меньшей степени централизованы. Это означает, что руководители региональных подразделений назначаются центром. Степень централизации определяется участием региональных органов власти в процедуре назначения или отстранения от должности руководителей территориальных органов федеральной исполнительной власти.

Полностью централизованной структурой является *Федеральная служба безопасности.* В ее структуру входят управления ФСБ по отдельным субъектам федерации во главе со своими руководителями.

Значительной, но не абсолютной централизацией отличается *Министерство внутренних дел.* В развитии функциональной вертикали МВД прослеживается характерная динамика. Так, на первом этапе назначение и увольнение начальников региональных управлений внутренних дел (которые существуют на уровне субъектов федерации) проводилось по согласованию с региональными властями. В дальнейшем из закона было изъято сначала согласование их увольнения, а потом и назначения. В соответствии с измененным законом "О милиции" регионального начальника управления внутренних дел стал назначать сам президент, а что касается

региональной власти, то при назначении всего лишь выясняется ее мнение. На уровне федеральных округов существуют главные управления МВД, их руководители имеют ранг заместителей министра. Внутри субъектов федерации действуют городские (районные, окружные) управления (отделы) внутренних дел.

По принципу функциональной вертикали в России устроена и *прокуратура*[4]. В Конституции прокуратура прямо названа централизованной структурой. Как гласит ст. 129, п. 1, "Прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и генеральному прокурору Российской Федерации". Региональных прокуроров в субъектах федерации по Конституции назначает генеральный прокурор, региональные прокуроры по закону подчинены генеральному прокурору. На уровне федеральных округов созданы отделы Генеральной прокуратуры с руководителями в ранге заместителя генерального прокурора. Внутри субъектов федерации органы прокуратуры действуют в городах и районах, т.е. на первом субрегиональном уровне (также как и органы внутренних дел). Причем районные и городские прокуроры подотчетны вышестоящим прокурорам, как региональным, так и генеральному прокурору, т.е. можно говорить о четко выстроенной вертикали органов прокурорского надзора в России.

Важно отметить, что Россия отличается довольно высокой степенью централизации *судебной системы*[5]. Здесь, в отличие от некоторых федераций, не идет речь о двухуровневой судебной системе. Только исполнительная и законодательная власти в России функционируют по федеративному принципу, т.е. делятся на уровни. Судебная власть существует в качестве отдельной системы, и говорить о региональной судебной власти в России можно с большими оговорками: в ее состав входят только мировые судьи и конституционные (уставные) суды субъектов федерации. Примечательно, что все суды общей юрисдикции в России именуются федеральными судами (это относится и к судам субъектов федерации, и к районным судам), они финансируются из федерального бюджета, также как и мировые судьи в регионах.

Создание системы федеральных округов привело к появлению нового уровня в рамках некоторых функциональных вертикалей. Со временем институт полпредов стал не единственным на окружном уровне: здесь возникли структуры Генеральной прокуратуры, МВД, министерства юстиции, налоговой полиции (впоследствии упраздненной), обычно — во главе с заместителями федеральных руководителей этих органов.

---

[4] Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" был принят в 1992 г. Впоследствии в него было внесено множество поправок.

[5] Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" был принят в 1996 г. и вступил в силу с 1 января 1997 г. До этого действовал закон, принятый еще в РСФСР в 1981 г., но, конечно, с многочисленными поправками.

Влияние регионов на указанные функциональные вертикали определяется ограниченным правом на участие в кадровой политике. В соответствии с Конституцией кадры судебных и правоохранительных органов находятся в сфере совместного ведения центра и регионов, что предполагает наличие хотя бы минимального согласования с регионами при назначении центром руководителей региональных ведомственных подразделений. Необходимость согласования прямо предусмотрена в Конституции относительно назначения региональных прокуроров (регион сам определяет процедуру согласования, т.е. участие исполнительной и (или) законодательной власти субъекта федерации в этом процессе)[6]. Что касается МВД, то это право было сведено к минимуму, хотя полностью не ликвидировано.

В роли важнейших агентов центральной администрации в российских регионах выступают подразделения силовых и правоохранительных структур. Эти подразделения вписаны в функциональные вертикали, которые находятся под контролем президента, генерального прокурора или правительственных чиновников. Важно отметить, что в современной системе предполагается координация деятельности этих региональных подразделений представителями президента в федеральных округах (они же имеют право согласования при назначении руководителей этих подразделений). Прослеживается тенденция к созданию на региональном уровне координационных структур (коллегий) территориальных структур федеральных органов исполнительной власти.

6.3.4

Отстранение губернаторов от должности

Одной из важнейших санкций федерального центра в рамках федерального вмешательства является право отстранения от должности губернаторов.

В 1991—1996 гг. губернаторы почти всех краев, областей, автономной области и автономных округов назначались президентом. Последнее назначение губернатора перед переходом к всеобщей выборности было осуществлено в Кемеровской области в 1997 г. Назначения производились даже в некоторых республиках (в Карачаево-Черкесии, а также в Чечне с ее совершенно особой политической ситуацией). Соответственно на том этапе проблема применения такой санкции не существовала: при необходимости президент мог легко уволить регионального руководителя.

Ситуация резко изменилась при переходе к выборности губернаторов. Началась проработка правового механизма отстранения от должности всенародно избранного губернатора как важнейшей федеральной санкции.

[6] При этом генеральный прокурор освобождает от должности региональных, городских и районных прокуроров без согласования с региональными властями.

Первые прецеденты отстранения от должности всенародно избранных губернаторов возникли еще в 1993 г. В апреле 1993 г. в ряде областей прошли губернаторские выборы. Некоторые из выборных губернаторов в период сентябрьско-октябрьского политического кризиса 1993 г. оказались на стороне оппозиции. В результате Б. Ельцин отстранил от должности губернатора Амурской области А. Сурата и губернатора Брянской области Ю. Лодкина, избранных народом. Губернатор Брянской области некоторое время пытался доказать неправомочность такого увольнения, но ему это не удалось. Важно отметить, что все эти события происходили в отсутствие разработанной правовой базы и в период, когда губернаторы назначались президентом (а выборы в немногочисленных областях являлись исключением).

Во второй половине 1990-х гг. тема применения федеральных санкций в отношении всенародно избранных губернаторов приобретает огромное значение. Все регионы переходят к выборности губернаторов, и центр ощущает потребность в создании рычагов кадрового контроля. Примечательным сюжетом стала дискуссия 1997 г. по поводу Приморского края. Тогда рассматривался вариант отстранения от должности губернатора Е. Наздратенко, избранного народом в декабре 1995 г. Однако президент так и не принял соответствующего решения. Оно, кстати, было принято в отношении главного политического противника Е. Наздратенко — мэра Владивостока В. Черепкова, отстраненного от должности президентским указом в декабре 1998 г.[7].

Но все эти прецеденты и дискуссии связаны с периодом, когда правовая база применения федеральных санкций практически отсутствовала. Федеральный центр время от времени оперировал таким понятием, как ответственность глав региональных администраций перед центром. Прослеживалось стремление создать легальный механизм отстранения от должности всенародно избранных губернаторов.

Создание системы федеральных санкций в отношении выборных губернаторов происходит только в июле 2000 г. с принятием поправок к федеральному закону. Этот закон впервые официально вводит норму ответственности органов государственной власти субъектов. Была разработана процедура, в соответствии с которой выборный губернатор может быть отстранен от должности. Эта процедура выглядела следующим образом.

- Поводом для возможного применения федеральной санкции является издание региональным руководителем нормативного правового акта, противоречащего Конституции и федеральным законам.
- В первом случае наличие противоречия федеральному законодательству должен признать суд. Региональный руководитель в течение двух месяцев или ино-

[7] В. Черепков безрезультатно пытался оспорить свое увольнение в суде.

го установленного судом срока не отменяет или не меняет свое решение, чтобы привести его в соответствие с законодательством.

- В другом случае сам президент в соответствии со своим конституционным правом (см. выше) приостанавливает действие такого нормативного акта. Региональный руководитель в течение двух месяцев уклоняется от отмены или изменения этого нормативного акта.

- В обеих ситуациях президент получает право вынести региональному руководителю предупреждение (если только во второй ситуации глава региона не успел обратиться в суд). Такое право у президента есть в течение шести месяцев после вступления в силу судебного решения (первый сценарий) или официального опубликования президентского указа (второй сценарий). Но региональный руководитель в этот период может обратиться в суд, и дело опять может затянуться.

- Срок президентского предупреждения действует один месяц, после чего президент получает право отстранить губернатора от должности, если тот так и не отменил свое решение[8]. Решение оформляется президентским указом. Указ вступает в течение десяти дней после официального опубликования. В этот промежуток времени глава региона может обжаловать решение президента в Верховном суде.

Процедура отстранения губернатора от должности выглядела достаточно сложной. Срок принятия решений был затянут на 8—9 месяцев и мог оказаться еще большим, если губернатор обратится в суд и добьется в суде каких-либо успехов. Однако принципиально важным в российских условиях является само введение процедуры отстранения всенародного избранного губернатора от должности с определением возможных поводов и правового механизма.

Одновременно в российское законодательство были введены нормы, позволяющие президенту назначать временно исполняющих должность губернатора. Такое право возникало у президента в следующих ситуациях:

- мотивированное представление генерального прокурора в случае предъявления губернатору обвинения в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления[9];

- прекращение губернаторских полномочий, а также прекращение полномочий или невозможность исполнять полномочия губернатора теми лицами, которые должны это делать по региональному законодательству.

---

[8] В апреле 2002 г. Конституционный суд признал, что этот пункт закона не противоречит Конституции.

[9] Введение этой нормы вызвало большие споры. Многие депутаты Госдумы и эксперты были озабочены появлением политически мотивированного "прокурорского произвола", равно как и тем, что судьба губернатора фактически решается до суда, принимающего решение о его виновности или невиновности. В результате норма была ограничена случаем обвинения в тяжком или особо тяжком преступлении. В апреле 2002 г. Конституционный суд решил, что она не противоречит конституции.

Президент имел право назначать временно исполняющих обязанности губернатора только на ограниченный срок. Закон предполагал, что не позднее чем через 120 дней после прекращения губернаторских полномочий в регионе должны пройти выборы.

В российских политических реалиях наличие у президента права на назначение временно исполняющих обязанности губернатора понималось в контексте усиления централизованного контроля. Наличие такого права изначально подталкивало федеральный центр к дальнейшему расширению соответствующих возможностей и созданию новых прецедентов. Например, президент теоретически мог добиться того, чтобы те представители региональной элиты, которые должны временно возглавлять регион в связи с уходом губернатора, отказались от выполнения этих обязанностей (в этом случае у президента возникает право назначить исполняющего обязанности). В зависимости от личности назначенного исполняющим обязанности губернатора ситуация в регионе могла быть кардинальным образом изменена, и "президентский" исполняющий обязанности получал бы преимущественные шансы на предстоящих новых выборах.

Следует обратить внимание на возникшие вскоре после принятия данного закона прецеденты назначения главой государства исполняющих обязанности губернатора.

- В первый раз назначение имело скорее демонстрационный политический эффект. В условиях конфликта в Красноярском крае, когда краевая избирательная комиссия не признавала полномочия победителя губернаторских выборов А. Хлопонина, В. Путин принял решение о назначении А. Хлопонина губернатором (А. Хлопонин затем вступил в должность в качестве легитимного, всенародно избранного губернатора).
- Во второй раз прецедент появился в связи с назначением пермского губернатора Ю. Трутнева министром природных ресурсов как раз во время переходного периода объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого АО. Внесенные в соответствующий закон поправки дали президенту право назначить исполняющим обязанности губернатора на весь переходный период без проведения досрочных выборов, как этого требует закон. Принятие такого решения объяснялось необходимостью продолжить процесс объединения двух регионов.

При этом все время после введения повсеместной выборности губернаторов в России продолжалась дискуссия о возвращении к назначению губернаторов или другим "управляемым" формам, не предусматривающим проведение всенародных выборов.

Например, Е. Примаков в бытность свою премьер-министром России на рубеже 1998—1999 гг. публично предлагал перейти к назначению губернаторов пре-

зидентом или к их избранию региональными законодательными собраниями по представлению президента (последний вариант предполагает участие региона, но все же остается более "мягкой" формой назначения губернатора сверху).

За переход к назначению губернаторов выступали и некоторые региональные лидеры, в частности новгородский губернатор М. Прусак. В феврале 2000 г. появилось известное письмо трех губернаторов "О реформе системы государственной власти и основных направлениях экономической политики" (его подписали М. Прусак, губернатор Белгородской области Е. Савченко и губернатор Курганской области О. Богомолов). Авторы письма предложили, чтобы губернаторов назначал президент, но с использованием процедуры согласования кандидатуры с регионом. Предполагалось, что регион дает согласие на назначение решением собрания представителей, включающего депутатов представительных органов власти, представителей профсоюзов, ассоциаций товаропроизводителей, ветеранских и других общественных организаций, а также партий, общественно-политических движений и трудовых коллективов. Более простой вариант — согласие действующего регионального законодательного собрания[10]. Одновременно губернаторы предлагали ликвидировать в регионе ключевого агента центральной администрации в лице полномочного представителя президента. Подчеркивая, что таким агентом в данной ситуации становится сам губернатор, выполняющий функции прямого федерального администрирования, они считали, что полномочия полпредов должны перейти губернаторам, назначенным в соответствии с данной процедурой.

В декабре 2000 г. в Госдуму был внесен законопроект, дающий президенту прямое право назначать губернаторов (автором был депутат из фракции "Единство", представитель Калининградской области В. Ледник). Однако этот законопроект на том этапе был отвергнут.

Новый этап в отношениях между федеральными властями и губернаторами начался во второй половине 2004 г. в связи с отменой губернаторских выборов. В соответствии с новым законодательством президент получил прямое право отстранить губернатора от должности своим указом. Некоторые ограничения этого права были связаны с необходимостью официально мотивировать отстранение. Формальными причинами, обозначенными в законе, являются утрата доверия президента и ненадлежащее исполнение служебных обязанностей. Первым прецедентом увольнения губернатора, притом всенародно избранного, в соответствии с новым законодательством стало отстранение от должности главы Корякского АО В. Логинова в марте 2005 г.

[10] Назначение губернаторов по согласованию с региональным законодательным собранием предлагалось также Е. Примаковым, саратовским губернатором Д. Аяцковым и др.

6.3.5

Роспуск региональных органов законодательной власти

Одновременно с федеральными санкциями в отношении губернаторов в России в июле 2000 г. были разработаны аналогичные санкции в отношении законодательных органов власти в регионах. Отличие на первом этапе состояло в том, что президент не имел права на роспуск регионального законодательного собрания своим указом (что связано с разделением ветвей власти). Поэтому процедура выглядела несколько иной.

Повод для роспуска регионального законодательного собрания центром возникал в том случае, если принятый им нормативный правовой акт (в том числе конституция или устав субъекта федерации, региональный закон) признаны противоречащими российской конституции и федеральным законам. Наличие противоречия, как и в случае с губернаторскими нормативными актами, устанавливал суд.

Президент России в соответствие с законом имел право направить в региональное законодательное собрание представление о приведении регионального нормативного акта в соответствие с федеральным законодательством. Первая проба, кстати, была проведена В. Путиным в мае 2000 г., когда он обратился с таким представлением в парламент Башкирии.

Право вынести предупреждение региональному законодательному собранию президент получал в случае, если оно уклоняется от исполнения судебного решения. Срок на приведение нормативного акта в соответствие с российскими законами составлял в этом случае шесть месяцев (либо суд может предусмотреть иной срок). После окончания этого срока суд мог принять решение о том, что в результате бездействия регионального законодательного собрания возникли препятствия для реализации закрепленных в федеральном законодательстве полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, были нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц. В случае принятия судом такого решения президент мог своим указом вынести предупреждение органу региональной законодательной власти.

После президентского предупреждения законодательное собрание должно было в трехмесячный срок привести нормативный акт в соответствие с российским законодательством. Если этого не происходило, то президент получал право внести в Госдуму проект закона о роспуске законодательного собрания[11]. Окончательное

[11] Закон предполагал, что срок вынесения президентом предупреждения законодательному собранию и внесения в Госдуму проекта закона о его роспуске не мог превышать один год с момента принятия судом решения о несоответствии нормативного акта федеральному законодательству.

решение принимает Госдума в виде закона (его проект должен быть рассмотрен в течение двух месяцев после внесения президентом). Вступление в силу соответствующего закона и означает роспуск регионального законодательного собрания.

Таким образом, процедура роспуска регионального законодательного собрания предполагалась на первом этапе сложной и длительной. Как и в случае с губернаторами, главным для центра было само создание соответствующей нормативной базы на федеральном уровне. При этом прецедентов роспуска законодательных собраний в соответствии с этим законом не было.

В результате изменений федерального законодательства во второй половине 2004 г. процедура роспуска региональных законодательных собраний стала более простой, а к возможным поводам добавилось неутверждение предложенного президентом кандидата в губернаторы. Эти меры серьезно усилили влияние федеральных властей на региональные законодательные собрания.

Во-первых, президент получил прямое право роспуска законодательного собрания своим указом, исключив из этого процесса Госдуму.

Во-вторых, одной из причин для применения санкции стал отказ региональных депутатов утвердить предложенного президентом кандидата на пост губернатора. Такое право у президента появляется в случае второго или третьего отклонения кандидатуры (при этом президент может выбирать между роспуском законодательного собрания, согласительными процедурами и консультациями и решением все-таки предложить другого кандидата).

6.3.6

Изъятие полномочий у региональной власти

Еще одним важнейшим институтом федерального вмешательства является временное изъятие полномочий у региональной власти и их передача для исполнения федеральными властями. Этот институт был создан в результате внесения поправок в российское законодательство в 2003 г. (при этом некоторые нормы должны вступить в силу в 2007 г.).

Законодательство определяет перечень ситуаций, в которых полномочия региональных властей могут быть переданы федеральному центру.

1. *Возникновение чрезвычайной ситуации* (стихийное бедствие, катастрофа, иная чрезвычайная ситуация[12]). Для такого случая российский закон определяет наличие ситуации, когда региональная власть отсутствует или не может быть сформирована.

[12] К разряду чрезвычайных ситуаций могут быть отнесены не только природные катаклизмы, но и политические конфликты — вооруженные столкновения, массовые выступления и т.п.

В этом случае глава государства по согласованию с Советом Федерации принимает решение о новой схеме управления регионом, действующей до истечения чрезвычайной ситуации. Президент издает указ, определяющий, какие федеральные органы государственной власти будут временно исполнять какие полномочия на территории данного региона.

Создание этой нормы стало *первым шагом по развитию в России института прямого президентского правления*. В дальнейшем стали возникать предложения о том, чтобы прямо ввести эту норму в российское законодательство и использовать в отношении нестабильных регионов, в частности некоторых национальных республик.

2. *Признаки финансовой несостоятельности региона* (превышение просроченной задолженности уровня в 30% от собственных доходов регионального бюджета).

В этой ситуации в регионе создается временная финансовая администрация, т.е. вводится внешнее финансовое управление на срок до одного года (оно стало возможным с 1 января 2007 г.). Соответствующее решение принимает Высший арбитражный суд по ходатайству правительства России.

3. *Признаки финансовых нарушений* (наличие установленных судом нарушений федерального законодательства[13] при реализации полномочий, осуществляемых за счет субвенций из федерального бюджета).

В таком случае решение о временном осуществлении полномочий федеральной властью принимается президентом и (или) правительством России с одновременным изъятием субвенций.

6.4

Институты регионального влияния на федеральном уровне

6.4.1

Особенности российского бикамерализма

Бикамерализм федеративного типа возник в отечественной истории во времена СССР. На уровне Союза функционировал двухпалатный парламент, одна из палат которого называлась Палатой национальностей. Особенностью советского бикамерализма было доминирование национального принципа над региональным в сочетании с квотированием представительства национально-территориальных автономий с разным статусом. РСФСР, будучи федеративным "государством в государстве" и асим-

[13] Включая в данном случае нормативные акты президента и правительства.

метричной федерацией, тем не менее, имела однопалатный парламент, как и прочие союзные республики.

При формировании обновленной Российской Федерации после распада СССР встал вопрос о создании двухпалатного парламента, соответствующего принципам построения независимого федеративного государства. В 1991—1993 гг. велась проработка данного вопроса. На первом этапе, когда республики отстаивали статус суверенных государств, одним из возможных принципов российского бикамерализма считалось выравнивание парламентского представительства двух основных частей федерации — национально-территориальных автономий и "русских" регионов. В протоколе к Федеративному договору, подписанному республиками, было заявлено, что доля представителей автономий должна составить не менее половины всего состава одной из палат нового российского парламента.

Однако "асимметричный" в российских условиях национальный принцип формирования региональной палаты, унаследованный от Советского Союза и отстаиваемый в новых формах республиками, был заменен принципом равенства всех субъектов федерации.

В декабре 1993 г. впервые в российской истории был создан ведущий институт регионального влияния на федеральном уровне в виде Совета Федерации — одной из двух палат нового российского парламента, получившего название Федерального Собрания [Федосов, 2001]. Сравнивая Совет Федерации с региональными палатами, известными из мирового опыта, можно найти немало сходств и в то же время принципиальных различий. В целом можно говорить об особой модели, которая используется в российском бикамерализме, а также о расплывчатости этой модели, что позволяет менять некоторые "частные" принципы формирования Совета Федерации с помощью специальных федеральных законов.

Статья 95 российской Конституции определяет двухпалатную структуру российского парламента. В этой же статье, в п. 2 установлен конституционный принцип формирования Совета Федерации: "в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти". По Конституции конкретный порядок формирования Совета Федерации устанавливается федеральным законом, что позволяет менять этот порядок (разумеется, в рамках принципа формирования Совета Федерации, определенного соответствующей статьей Конституции).

Российский бикамерализм имеет свои характерные особенности.

1. Иерархия палат. Совет Федерации в российской практике называется верхней палатой. Понятие "верхняя палата" традиционно используется в качестве синонима Совета Федерации (также как и понятие "сенат"). В то же время нигде в российском законодательстве Совет Федерации официально не назван верхней палатой. Представление об иерархии отношений между двумя палатами россий-

ского парламента определяется спецификой законотворческого процесса (Совет Федерации одобряет или не одобряет законы, принятые Госдумой) и особенностями полномочий региональной палаты (ряд особо важных государственных полномочий).

2. Равное представительство субъектов федерации. Каждый российский регион, включая все автономные округа, имеет в Совете Федерации двух представителей. Этим российская региональная палата напоминает аналогичные структуры в других федеративных государствах. Представление о равенстве субъектов федерации в верхней палате как о наиболее справедливом принципе было заимствовано из американского опыта. Также Совет Федерации совпадает с американским сенатом и по показателю представительства каждого региона (по два представителя). В условиях дробной сетки АТД (еще более дробной, чем в США) применение других показателей представительства привело бы к формированию слишком многочисленной палаты[14].

Свою роль в принятии решения об использовании этого принципа сыграла необходимость выравнивания статуса республик и прочих субъектов федерации (как мы помним, автономии в протоколе к Федеративному договору требовали не менее половины мест в региональной палате). Принцип квотирования не был использован и в связи с огромными различиями между регионами по численности жителей, что в случае квотирования привело бы к формированию условных квот даже не по германскому, а по индийскому образцу. Кроме того, в случае квотирования снизилось бы представительство национально-территориальных автономий, для которых как раз характерно малое число жителей (а сильно ущемлять права автономий центр тоже не хотел).

3. Невыборное формирование региональной палаты, причем с использованием уникальной формулы. Обычно невыборные региональные палаты формируются региональными законодательными собраниями. В России был использован принцип равенства двух ветвей региональной государственной власти, когда одного представителя определяет законодательное собрание, а другого — региональная исполнительная власть. Использование этого принципа оказалось удобным в ситуации, когда каждый регион имеет двух представителей в Совете Федерации.

В то же время в начале 2000-х гг. возникла дискуссия о возможности проведения всенародных выборов членов Совета Федерации без изменения конституции (а также ряд соответствующих законодательных инициатив). При всей спорности такой постановки вопроса теоретически возможно избрание членов Совета Федерации гражданами из числа кандидатов, предложенных органами региональной власти.

---

[14] Хотя если исходить из численности Госдумы (450 мест), то в Совете Федерации теоретически можно было использовать показатель представительства регионов и на уровне трех или четырех представителей.

6.4.2

Эволюция Совета Федерации

Совет Федерации является одним из самых неустойчивых властных институтов в России. За время существования принципы его формирования менялись неоднократно. Не менялся только принцип равного представительства субъектов федерации (по два представителя).

На первом этапе Совет Федерации был создан в соответствии с переходными положениями конституции в тот самый день, когда население голосовало на референдуме по проекту этой конституции. 12 декабря 1993 г. Совет Федерации сформировался путем всенародного голосования (в этот день в России прошли первые парламентские выборы постсоветского периода). Каждый субъект федерации представлял собой двухмандатный округ: два кандидата, набравших наибольшее число голосов, становились членами Совета Федерации.

В этот период значительную часть членов Совета Федерации (но не большинство) составили руководители региональной исполнительной власти. Представители региональных властных структур разного статуса и уровня заняли большинство мест в верхней палате.

На втором этапе Совет Федерации был сформирован в начале 1996 г. в полном соответствии с Конституцией 1993 г. (федеральный закон был принят в декабре 1995 г.). Закон определил, что каждую из ветвей власти в Совете Федерации представляет по должности руководитель, т.е. глава исполнительной власти (губернатор) и глава (спикер) законодательного собрания. В случае смены губернатора или спикера он автоматически утрачивал полномочия члена Совета Федерации, которые переходили к его преемнику.

Однако сама конституция делает возможной корректировку способа формирования верхней палаты. В этой связи возможным оказался третий этап реформы Совета Федерации (2001—2002 гг.), в результате которой способ формирования верхней палаты существенно изменился (федеральный закон был принят в августе 2000 г.). По закону 2000 г. членами Совета Федерации в полном соответствии с текстом Конституции становятся представители, определенные органами исполнительной и законодательной власти субъекта федерации соответственно. Ротация Совета Федерации была постепенной и завершилась в начале 2002 г. (к 1 января 2001 г. по закону истекли полномочия всех членов Совета Федерации, являвшихся таковыми по должности).

После реформы 2000—2002 гг. Совет Федерации формировался с использованием следующих принципов.

- Принцип назначения члена Совета Федерации используется при определении члена Совета Федерации, представляющего региональную исполнительную

власть. Глава региональной исполнительной власти назначает своего представителя указом или постановлением.

• Принцип непрямых выборов члена Совета Федерации используется при определении члена Совета Федерации, представляющего региональную законодательную власть. Член Совета Федерации определяется тайным голосованием депутатов законодательного собрания. При этом закон делает возможным (но не обязательным) проведение альтернативных выборов.

• Принцип сдержек и противовесов. Региональное законодательное собрание имеет право повлиять на назначение губернатором своего представителя в верхней палате. Губернатор направляет свой указ (постановление) о назначении члена Совета Федерации в региональное законодательное собрание. Процедура обязательного утверждения этой кандидатуры депутатами не предусмотрена. Но возможна ситуация, когда законодательное собрание двумя третями голосов от общего числа депутатов проголосует против губернаторского кандидата. В таком случае губернатор должен принимать новое решение (теоретически это может быть и прежний кандидат).

• Принцип избрания (назначения) члена Совета Федерации на срок полномочий соответствующего органа государственной власти. С истечением срока этих полномочий и после проведения новых выборов определяются новые члены Совета Федерации (при этом могут быть продлены полномочия прежних). Следует заметить, что до тех пор пока новый орган исполнительной или законодательной власти не определил своего представителя, полномочия действующих членов Совета Федерации не прекращаются (обеспечивается принцип преемственности и постоянного представительства).

• Принцип прекращения полномочий. Член Совета Федерации назначается на срок полномочий соответствующего органа региональной власти, но может быть отозван в течение этого срока. Отзыв поначалу осуществлялся в том же порядке, в каком проводилось назначение. В дальнейшем региональные власти потеряли возможность досрочного отзыва своих представителей, зато председатель Совета Федерации получил в декабре 2004 г. право обращаться в региональные органы власти с такой инициативой. Это было сделано с целью усилить позиции спикера верхней палаты и одновременно предотвратить слабо контролируемые из центра собственные решения региональных властей по своим представителям.

• Принцип утверждения полномочий члена Совета Федерации в самой верхней палате. Совет Федерации не может отменить решение, принятое региональными властями по тем или иным кандидатурам. Однако процедура непосредственного вхождения в Совет Федерации не является автоматической. Совет Федерации мог не подтвердить полномочия сенатора, если посчитает, что при его избрании (назначении) были нарушены какие-либо правила или если избрание (назначение) оспаривается в суде. Такие прецеденты отмечены в ряде конфликтных ситуаций. Впоследствии в закон была внесена поправка, которая фактически обязывает Совет Федерации утвердить сенатора, назначенного регионом.

Возрастной ценз. Членом Совета Федерации может быть гражданин России не моложе 30 лет.

Совершенно новой особенностью Совета Федерации после реформы 2000—2002 гг. является работа членов Совета Федерации на постоянной (профессиональной) основе. Точно так же работают депутаты Государственной Думы. Ранее все члены Совета Федерации работали на непостоянной основе, сохраняя иные места работы (например, губернаторы и спикеры в Совете Федерации 1996—2000 гг.).

Формально Совет Федерации после реформы 2000—2002 гг. остался институтом регионального влияния на федеральном уровне. Однако изменение способа его формирования в конкретной политической ситуации привело к снижению фактического регионального представительства и увеличению доли столичной элиты. С уходом губернаторов и спикеров автоматически снизился статусный уровень представительства регионов в верхней палате. Одновременно начала меняться кадровая структура Совета Федерации.

В условиях централизованного контроля многие решения о назначении членов Совета Федерации фактически принимались федеральным центром, в частности президентской администрацией и полномочными представителями президента. Федеральный центр использовал ситуацию возросшей зависимости региональной власти от федеральной. Также ситуацией воспользовались и бизнес-группы, использовавшие Совет Федерации для продвижения своих представителей.

В результате уже в середине 2001 г., т.е. в разгар ротации, доля москвичей превысила, по нашим подсчетам, 26% от общего состава верхней палаты. В 2002—2003 гг. в разные периоды эта доля колебалась в пределах 30—37%. Причем представители столичной элиты заняли основную часть руководящих постов в верхней палате.

В новой ситуации многие эксперты поставили вопрос о том, в какой степени такая кадровая структура Совета Федерации соответствует принципам федерализма и обеспечения регионального влияния на федеральном уровне. В действительности федеральный центр поставил задачу снизить уровень регионального влияния в верхней палате и усилить федеральный контроль за сенаторским корпусом. Эта задача была федеральным центром успешно решена, что привело к созданию заметного дисбаланса в отношениях "центр — регионы".

Новое изменение способа формирования Совета Федерации активно обсуждалось во время и сразу после реформы 2000—2002 гг. Продолжились дискуссии по поводу перехода (а по сути возвращения) к выборам верхней палаты. С этим выступал как спикер Совета Федерации С. Миронов, так и губернаторы и иные представители региональных элит, считающие, что только в случае выборности Совет Федерации будет в полной мере выполнять свои функции института регионального влияния на федеральном уровне.

В то же время переход к выборности Совета Федерации маловероятен без изменения российской конституции. Действительно, трудно представить ситуацию,

когда население избирает в верхнюю палату членов Совета Федерации, которые при этом будут считаться представителями от той или иной ветви власти. Хотя формально, как уже говорилось, можно совместить два разных принципа формирования Совета Федерации, если население будет голосовать за кандидатов, выдвинутых органами исполнительной и законодательной власти субъектов федерации. Такие законодательные инициативы появились в первой половине 2005 г.

Также возможным вариантом реформы Совета Федерации является возвращение в ее состав руководителей исполнительной и законодательной власти субъектов федерации. С таким предложением выступил В. Путин в конце 2004 г. В то же время действующее законодательство теоретически делает возможным включение губернаторов и спикеров в верхнюю палату только с правом совещательного голоса, т.е. с ограниченными возможностями.

6.4.3

Функции Совета Федерации в законотворческом процессе

Полномочия и функции двух палат российского парламента существенно различаются, и в отношениях между ними есть определенная иерархия.

1. Функция принятия особо важных государственных решений.

В соответствии с распространенной мировой практикой региональная палата имеет функции, которые позволяют говорить о включении регионов (через их представителей) в процесс принятия важнейших общегосударственных решений. В соответствии со ст. 102 российской Конституции в исключительную компетенцию верхней палаты входят:

- решения, связанные с применением силы (утверждение президентского указа о введении военного или чрезвычайного положения, решение вопроса о возможности использования вооруженных сил за пределами российской территории);
- решения, касающиеся института президента (назначение президентских выборов, отрешение президента от должности (импичмент));
- кадровые решения, касающиеся высших органов судебной власти и прокурорского надзора (назначение судей Конституционного суда, Верховного суда Российской Федерации, Высшего арбитражного суда, назначение на должность и освобождение от должности генерального прокурора)[15].

Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

[15] Также Совет Федерации назначает и увольняет заместителя председателя Счетной палаты и половину аудиторов Счетной палаты.

связанным с применением силы и международными отношениями (ратификация и денонсация международных договоров, статус и защита государственной границы, вопросы войны и мира);

- связанным с важнейшими экономическими решениями (утверждение федерального бюджета, вопросы федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии).

2. Функция принятия важных решений в сфере региональной политики.

К ведению Совета Федерации относится утверждение границ между субъектами федерации.

3. Функция фильтра в законотворческом процессе.

Все федеральные законы, принятые Государственной Думой, в течение пяти дней передаются на рассмотрение в Совет Федерации. Верхняя палата имеет полномочия одобрить или отклонить закон, а также не рассматривать его вообще. Одобрение закона Советом Федерации происходит в случае голосования более половины от общего числа его членов, после чего закон передается на подпись президенту России. *Условным одобрением считается ситуация, если в течение 14 дней* Совет Федерации не рассмотрел закон. Но при этом законы по специально определенным особо важным вопросам (см. выше) подлежат обязательному рассмотрению верхней палатой, и ситуация условного одобрения для них невозможна.

В случае несогласия Совет Федерации имеет право отклонить закон, две палаты могут создать согласительную комиссию, после чего новая редакция закона должна пройти повторную процедуру принятия Госдумой и одобрения Советом Федерации. В конфликтной ситуации Госдума может преодолеть вето Совета Федерации двумя третями голосов, и закон будет считаться принятым, несмотря на позицию верхней палаты.

Такая схема законотворческого процесса означает, что представители регионов, заседающие в верхней палате, выполняют роль фильтра (предполагается, что они действуют от имени и в интересах своих регионов), одобряя или отклоняя законы, которые принимает Госдума. Совет Федерации имеет право законодательной инициативы, но в любом случае принятие закона происходит в Госдуме (функция Совета Федерации — одобрение или отклонение закона, принятого Госдумой).

6.4.4

Региональное и федеральное влияние в Совете Федерации

Актуальным является вопрос о соотношении регионального и федерального влияния в Совете Федерации. Сама постановка вопроса может показаться странной с точки зрения канонов федерализма и регионального бикамерализма. Однако кадровая политика федерального центра, проявившаяся при формировании нового

состава региональной палаты после 2000 г. в отсутствие каких-либо правовых гарантий того, что сенаторы действительно являются представителями (уроженцами, выходцами и т.п.) своих регионов, сделала данную проблему очень актуальной.

Со стороны регионов был поставлен вопрос об обеспечении гарантий регионального представительства и регионального контроля в верхней палате в ситуации, когда губернаторы и спикеры покинули Совет Федерации.

В частности интересно программное выступление спикера законодательного собрания Красноярского края А. Усса в "Независимой газете" в марте 2001 г. А. Усс выступил со следующими предложениями.

- Обеспечение косвенного влияния регионального руководства в Совете Федерации: губернаторы и спикеры имеют право присутствовать и выступать на заседаниях Совета Федерации, право совещательного голоса в комитетах и комиссиях верхней палаты.
- Отчетность сенаторов перед регионами: региональные власти вправе требовать от своих представителей в Совете Федерации отчеты о своих действиях.
- Обеспечение косвенного влияния регионального руководства при принятии особо важных решений федерального уровня: позиция региональных властей должна учитываться при решении вопросов о введении военного и чрезвычайного положения, назначении генерального прокурора, судей, членов ЦИК (предлагается механизм официальных опросов органов региональной власти до принятия таких решений).

Существовали и другие инициативы, направленные на усиление регионального контроля, в частности региональный контроль за голосованием сенаторов. В мае 2001 г. в роли первопроходцев здесь выступали депутаты Московской городской думы во главе с В. Платоновым. Они предлагали меры контроля за действиями представителя региона в Совете Федерации через поручения Московской городской думы о том или ином голосовании и отчетность о голосованиях. Причем невыполнение поручений должно была привести к отзыву члена Совета Федерации.

В то же время "привязка" сенатора к региону через введение ценза оседлости или иной подобной практики в России практически не обсуждалась (ценз оседлости в России понимается как нарушение гражданских прав).

Однако региональным элитам не удалось создать какие-либо институты регионального контроля за деятельностью сенаторов, и реформа Совета Федерации прошла в соответствии с интересами федерального центра.

Более того, в качестве контрпредложений разрабатывались инициативы, позволяющие ввести фактический иммунитет сенаторов от регионального контроля. Речь шла о законодательстве, затрудняющем досрочный отзыв сенаторов (в отношении многих сенаторов, представляющих столичную элиту, ставился вопрос о соответствии их парламентской деятельности региональным интересам): запрет на отзыв в течение определенного срока, сенаторское вето на региональное решение

об отзыве сенатора, собственное право Совета Федерации на отзыв сенатора и т.п. В конце 2004 г. часть этих контрпредложений была реализована: региональные власти потеряли право досрочного отзыва, а право обратиться к региональным властям с таким предложением получил председатель Совета Федерации.

Ослабление и нестабильность регионального влияния, осуществляемого через Совет Федерации, стали причиной для выдвижения региональных инициатив, предлагающих иные, новые способы регионального влияния. Например, в конце 1998 г. ряд губернаторов поддержал идею восстановления в России поста вице-президента. При этом предполагалось, что эту должность будут занимать региональные представители. Президент Татарстана М. Шаймиев в 1999 г. выступил с предложением воссоздать Палату национальностей, т.е. вернуться к принципу национального представительства в парламенте, характерного для СССР (национальный бикамерализм вместо и в дополнение к региональному).

Однако ни одно из этих предложений не было законодательно оформлено и не получило развития. Главным способом восстановления Совета Федерации как полноценного органа регионального влияния на федеральном уровне считается введение всенародных выборов его членов.

6.4.5

Консультативные органы регионального представительства

Наряду с Советом Федерации в России действуют консультативные структуры, обеспечивающие представительство интересов региональных элит на федеральном уровне. Их создание стало своеобразной компенсацией региональным лидерам за выход из состава Совета Федерации. При этом компенсация была явно неполной, поскольку новые консультативные структуры не предусмотрены российской конституцией, созданы в рамках президентского "указного права" и имеют сугубо совещательные функции.

Аналогичные структуры существовали в России и ранее. Например, в октябре 1992 г. возник Совет глав республик при президенте России, в феврале 1993 г. — Совет глав администраций. Для 1990-х гг. характерно наличие довольно большого числа разнообразных советов при президенте или при правительстве, в составе которых работали представители региональных элит.

С 2000 г. наиболее влиятельной из таких структур является ***Государственный Совет***. В 2000 г., после начала реформы Совета Федерации разгорелась дискуссия о способе формирования Госсовета. В конечном итоге созданный в сентябре 2000 г. в соответствии с президентским указом Госсовет включил только глав исполнительной

власти субъектов федерации, которые стали членами Госсовета по должности[16]. Кроме того, президент получил право оставить в составе Госсовета бывших региональных лидеров, отработавших в своей должности два и более срока.

Госсовет функционирует под контролем федерального центра. Председателем Госсовета является президент России. Текущей работой с Госсоветом занимается секретарь Госсовета, являющийся чиновником из администрации президента.

Полномочия Госсовета ограничены тем, что он, в соответствии с текстом президентского указа, "является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти". Госсовет не имеет распорядительных функций, и вся его деятельность сводится к "обсуждению", "рассмотрению" и "содействию президенту", что подчеркивает его совещательный характер.

В президентском указе предусмотрена возможность оформления решений Госсовета указами, распоряжениями или поручениями президента. Это несколько повышает статус Госсовета, но принятие решений, имеющих статус нормативных актов, остается за президентом.

Попытки убедить федеральный центр в необходимости превращения Госсовета в конституционный орган, были характерны для 2000—2001 гг. и часто высказывались губернаторами[17]. Но никаких действий в этом направлении центр не предпринял, сохранив Госсовет в качестве института регионального влияния с очень ограниченными совещательными функциями.

В соответствии с президентским указом, "основными задачами Государственного совета являются:

- содействие реализации полномочий Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти;
- обсуждение имеющих особое государственное значение проблем, касающихся взаимоотношений Российской Федерации и субъектов Российской Федера-

[16] Спикеры законодательных собраний настаивали на своем вхождении в эту структуру, что воспроизвело бы прежний Совет Федерации. Также были идеи о более широком политическом и корпоративном представительстве в Госсовете (лидеры политических партий, общественные и религиозные деятели, деловая элита и т.п.). Однако Госсовет был создан как орган регионального и притом только губернаторского представительства на федеральном уровне. Предложения о включении в Госсовет не всех губернаторов, а только тех, кого выберет президент, также были отброшены.

[17] Также некоторые губернаторы выступали за передачу Госсовету части функций Совета Федерации. Например, по мнению саратовского губернатора Д. Аяцкова, Госсовет должен иметь право вето на законодательные решения, среди входящих в его компетенцию вопросов могли бы быть утверждение доктрин внешней и военной политики, утверждение генерального прокурора, премьер-министра и пр.

ции, важнейших вопросов государственного строительства и укрепления основ федерализма, внесение необходимых предложений Президенту Российской Федерации;

- обсуждение вопросов, касающихся исполнения (соблюдения) федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, и внесение соответствующих предложений Президенту Российской Федерации;
- содействие Президенту Российской Федерации при использовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- рассмотрение по предложению Президента Российской Федерации проектов федеральных законов и указов Президента Российской Федерации, имеющих общегосударственное значение;
- обсуждение проекта федерального закона о федеральном бюджете;
- обсуждение информации Правительства Российской Федерации о ходе исполнения федерального бюджета;
- обсуждение основных вопросов кадровой политики в Российской Федерации;
- обсуждение по предложению Президента Российской Федерации иных вопросов, имеющих важное государственное значение".

В процессе формирования Госсовета федеральный центр сумел создать дополнительные механизмы обеспечения лояльности губернаторов.

Во-первых, этой цели служит президиум Госсовета. Он создан по принципу представительства — один губернатор от каждого федерального округа. Тем самым президент еще раз подчеркнул губернаторам необходимость ориентироваться на новую сетку федеральных округов. Учитывая, что ротация членов президиума проводится один раз в полгода, предполагалось, что каждый губернатор может и должен "заслужить" право попасть в президиум. Важно отметить, что президиум Госсовета собирается в узком составе и при участии президента значительно чаще, чем сам Госсовет (собственно Госсовет собирается не реже одного раза в три месяца).

Во-вторых, стимулом для губернаторской лояльности является возможность включения в Госсовет бывших региональных лидеров.

Другим консультативным органом регионального представительства является ***Совет законодателей***, который возник в 2002 г. и работает под эгидой Совета Федерации (а не президента, как Госсовет). Его полное официальное название — Совет по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской

Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (положение о Совете издано в мае 2002 г., позднее в него вносили поправки). В состав Совета законодателей по должности входят спикеры региональных законодательных собраний, которые, таким образом, получили свой институт регионального влияния на федеральном уровне. Главой Совета является председатель Совета Федерации, его заместителем — первый заместитель председателя Госдумы.

Статус Совета законодателей несколько ниже, чем статус Госсовета. Подобно Госсовету он является сугубо совещательным органом. Его задачами, в соответствии с положением, являются:

"содействие обеспечению взаимодействия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации, а также между собой;

выработка рекомендаций по определению основных направлений развития федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации;

придание системного характера законодательному процессу на федеральном и региональном уровнях;

содействие распространению опыта законотворческой деятельности, а также правоприменительной практики в Российской Федерации;

обсуждение наиболее значимых проектов федеральных законов;

обсуждение иных вопросов законотворческой деятельности и правоприменительной практики, имеющих важное государственное значение".

Заседания Совета законодателей проводятся не реже одного раза в квартал. В составе Совета законодателей выделяется президиум, но его ротация проводится реже, чем ротация президиума Госсовета, — один раз в год. В целом роль Совета законодателей в политическом процессе оказалась небольшой, хотя в ряде случаев заседания Совета законодателей проходили при участии президента России. Совет законодателей обычно использовался для обсуждения со спикерами региональных законодательных собраний важных законодательных инициатив, разработанных на федеральном уровне. В то же время обратная связь, т.е. продвижение через Совет законодателей инициатив, рожденных на региональном уровне, или корректировка инициатив, предложенных центром, на практике обычно оказывались практически невозможными.

6.4.6

Региональный лоббизм на федеральном уровне

Довольно низкий статус институтов регионального влияния на федеральном уровне (особенно после реформы Совета Федерации 2000—2002 гг.) сделал актуальным

вопрос о создании в России дополнительных каналов защиты региональных интересов. В реальной политике эти каналы имеют даже большее значение, чем специализированные институты. Это легко объясняется снижением регионального представительства в Совете Федерации и сугубо совещательными функциями Госсовета и Совета законодателей.

В этой ситуации региональный лоббизм осуществлялся через неспециализированные, но при этом весьма влиятельные политические институты.

1. Президент России и администрация президента.

Как показывает российская практика, региональное происхождение президента играет большую роль при определении реального статуса тех или иных регионов в территориально-политической системе. При Б. Ельцине преференции имела Свердловская область, при В. Путине — Санкт-Петербург и Ленинградская область. Однако принципы местничества и землячества не играют такой роли в российской политике, как это происходит в некоторых азиатских и африканских странах.

Лоббирование региональных интересов через неформальные отношения с президентом страны возможно с помощью таких институтов, как Госсовет и президиум Госсовета. Существует механизм личных двусторонних встреч президента с региональными лидерами, политическая технология поездок президента в регионы, где в роли встречающей стороны выступает губернатор. В новейшей российской истории прямые личные контакты между главой региона и президентом страны играли огромную роль в определении региональных возможностей на федеральном уровне.

Важнейшую роль играет лоббирование региональных интересов или интересов конкретных региональных лидеров и групп влияния через администрацию президента. Это позволяет регионам влиять на процесс подготовки и принятия важнейших решений, в особенности — связанных с "неформальной кадровой политикой" федерального центра (позиция центра или наиболее влиятельных групп на региональных выборах, при назначении губернаторов, определении членов Совета Федерации, формировании предвыборных партийных списков и т.п.).

2. Правительство России.

Лоббирование региональных интересов в российском правительстве также в значительной степени зависит от регионального происхождения правительственных чиновников, формирования в правительстве *региональных лоббистских групп*. Как показывает практика, важную роль играло происхождение премьер-министра. Например, при В. Черномырдине особое внимание уделялось его родной Оренбургской области, а также газодобывающему Ямало-Ненецкому АО. Отмечалось формирование в правительстве нижегородских групп (после назначения вице-премьера Б. Немцова, затем — премьер-министра С. Кириенко). Приход к власти В. Путина предопределил усиление позиций выходцев из Санкт-Петербурга.

В целом для России характерно формирование *вертикально интегрированных клиентел*. Их патронами являются крупные федеральные чиновники (обычно —

выходцы из регионов), клиентами — региональные элиты (в особенности — из регионов, выходцами из которых являются федеральные чиновники).

Формирование тесных отношений региональных элит с определенными чиновниками зачастую обуславливало правительственные преференции в сфере региональной экономической политики.

Юридическая формализация регионального влияния в федеральном правительстве была предложена только один раз — при премьер-министре Е. Примакове. На том этапе премьер-министром была выдвинута инициатива по формированию президиума правительства с включением в него руководителей межрегиональных ассоциаций, т.е. восьми влиятельных губернаторов. Однако эта инициатива не получила дальнейшего развития.

3. Государственная Дума.

Из мировой практики регионального бикамерализма известно, что "нерегиональная" палата часто воспринимается регионами как более эффективный лоббистский инструмент, чем региональная палата. Это объясняется тем, что "нерегиональная" палата принимает основную часть решений, влекущих за собой "тонкую настройку" отношений "центр — регионы" (например, законы, посвященные региональной экономической политике, деталям разграничения полномочий, федерального вмешательства и т.д.).

Российская практика подтверждает эту тенденцию. Именно Госдума разрабатывает и принимает законопроекты, т.е. находится в эпицентре законотворческой работы. Именно с Госдумой связан наиболее интенсивный парламентский лоббизм, поскольку здесь ведется обсуждение законов, разработка и внесение поправок к законам и т.п. Поэтому региональные элиты стремятся обеспечить свое представительство в нижней палате.

Одним из способов обеспечения такого представительства является выдвижение кандидатов в одномандатных округах. Нередко наблюдается борьба различных региональных групп влияния за обеспечение такого представительства. В российской практике этот способ утрачивает свою актуальность после перехода к выборам по пропорциональной системе с 2007 г.

Другой способ — продвижение представителей региональных групп влияния в партийные списки, обеспечение им проходных или полупроходных мест. Этот вариант менее эффективен, поскольку в партийных списках ключевые позиции обычно занимают столичные функционеры. Однако новое избирательное законодательство, принятое в процессе подготовки к федеральным выборам 2007 г., дает некоторые гарантии регионального участия в процессе формирования партийных списков. Список каждой партии делится на региональные группы, одни группы соответствуют субъектам федерации, а некоторые субъекты федерации делятся на два и более электоральных (партийных) округа. Предполагается, что депутат, избранный по партийному списку от определенного электорального округа, ведет работу с из-

бирателями в этом округе. Для региональных элит это является аргументом в отношениях с центральным руководством партий в пользу продвижения своих представителей в партийные списки для обеспечения более высокого результата в региональных партийных округах.

Разумеется, наилучшие позиции имеют регионы, которые отличаются наибольшим демографическим весом, имеют наибольшее количество избирателей. С этим прямо связано количество одномандатных округов (в новых условиях — партийных округов, на которые делятся списки) и число голосов, поданных за партию в регионе (что обычно позволяет провести больше своих представителей по спискам). Поэтому наиболее эффективным региональный думский лоббизм оказывался у самых крупных регионов, способных к тому же создать небольшие неформальные группы (Москва, Татарстан, Башкирия, Ростовская область и др.).

Интересной особенностью Госдумы в России было создание депутатских групп из депутатов, избранных в одномандатных округах и представляющих различные группы региональной элиты. Такие группы носили характерное название "Российские регионы" или "Регионы России". Время от времени они пытались выступать в роли защитников региональных интересов при рассмотрении тех или иных законопроектов. Однако реформа избирательного и партийного законодательства 2005 гг. закрыла такие возможности, сделав возможными только партийные фракции.

6.4.7

Региональные интеграционные структуры

Обеспечение эффективного продвижения региональных интересов требует консолидации региональных элит. На федеральном уровне такая консолидация происходила в формате групп, действующих в органах исполнительной и законодательной власти. На собственно региональном уровне разворачивались процессы горизонтальной интеграции. Различные интегрированные структуры стремились выработать консолидированную позицию и представить ее от имени регионов в целом или региональных групп (ареалов) для привлечения внимания и изменения позиции федерального центра.

Главной формой горизонтальной интеграции регионов (региональных элит) являются ***межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия***. Создание ассоциаций началось в 1990—1991 гг., т.е. еще во времена СССР, когда в условиях деструктивных процессов региональные элиты искали формы и способы объединения. Крупнейшая ассоциация "Сибирское соглашение" появилась в декабре 1990 г., в январе 1991 г. возникла Уральская ассоциация. Большинство ассоциаций было создано в 1991 г. Всего их восемь — "Сибирское соглашение", "Большая Вол-

га", "Центральная Россия", "Северо-Запад", "Черноземье", Северо-Кавказская, Уральская и Дальневосточная. На этапе распада СССР эти ассоциации играли важную роль, обеспечивая взаимодействие региональных элит в отсутствие сильной центральной власти. Немаловажно, что при этом ассоциации не выступали с сепаратистскими лозунгами.

Новое укрепление ассоциаций уже как типично лоббистских структур происходит в 1995—1996 гг. Именно в это время региональные объединения предпринимают попытки сформулировать свои общие интересы. На уровне крупных составных частей России, объединенных в ассоциации, выделяются политические центры, лидеры. Однако реальная консолидация региональных элит в рамках ассоциаций не произошла по объективным причинам. В условиях огромного и политически раздробленного российского пространства с несовпадающими региональными интересами ассоциации не смогли стать влиятельными лоббистскими структурами. Достаточно сказать, что соседние регионы с близкой экономической специализацией часто выступают конкурентами друг другу. Руководители крупных регионов в рамках одной ассоциации боролись друг с другом за лидерство, политическое влияние. В целом наиболее активными в отстаивании общерегиональных интересов оказались региональные ассоциации, объединяющие сильные и притом удаленные от Москвы регионы, — Урал и Сибирь.

Федеральный центр начал уделять особое внимание ассоциациям в 1998 г. Тогда в российской политике заявила о себе "восьмерка" — лидеры восьми межрегиональных ассоциаций, которые пытаются выступить в роли полномочных представителей региональных союзов. В сентябре 1998 г. возникла идея включить руководителей ассоциаций в президиум нового правительства Е. Примакова. Рост внимания к ассоциациям был обусловлен стремлением федерального центра изменить территориальный формат своей работы с регионами, сделать его "укрупненным". Практика индивидуальных и зачастую клиентельных отношений центра (а точнее отдельных федеральных групп) с регионами к тому времени стала восприниматься как неэффективная. Поэтому руководство российского правительства стало чаще посещать заседания межрегиональных ассоциаций, встречаться с их лидерами и т.п.

В развитие этой тенденции в декабре 1999 г. был принят рамочный федеральный закон "Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации". Однако после создания федеральных округов лоббистская роль межрегиональных ассоциаций вновь понизилась. Процессы горизонтальной интеграции стали развиваться на территориальной основе федеральных округов и под патронажем полпредов (началось создание разнообразных координационных структур в федеральных округах при участии региональных элит, главной из которых в итоге стал окружной совет при полпреде). Губернаторы в ряде случаев проявили интерес именно к такой форме интеграции, понимая, что лоббизм через полпредов может оказаться более эффек-

тивным, чем в рамках ассоциаций. Хотя попытки восстановления активности ассоциаций (а также проявления на их заседаниях оппозиционности тем или иным решениям федерального центра в сфере региональной политики) продолжаются. Другое дело, что это оценивается уже не как форма регионального лоббизма, а способ "выпускания пара".

Наряду с межрегиональными ассоциациями роль лоббистских структур стремятся играть и ассоциации муниципальных властей. Например, в 1991 г. возник Союз российских городов. В октябре 1998 г. при поддержке федерального центра по указу президента была создана крупная структура с всероссийским охватом — Конгресс муниципальных образований, выступавшая от имени местных властей. Возник целый ряд ассоциаций, созданных по региональному признаку (Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Ассоциация городов Юга России, Ассоциация городов Поволжья, Ассоциация городов Северо-Запада России) или по иным основаниям (Ассоциация малых и средних городов России). В то же время муниципальная реформа, запущенная в 2003 г. и вошедшая в активную фазу в 2006 г., предполагает создание новой общероссийской структуры, представляющей интересы муниципальных образований. В этой связи "частные" городские ассоциации могут утратить свое значение.

Феномен ***региональных партий*** не получил в России большого развития по причине крайне слабых перспектив для таких партий на федеральных выборах в условиях дробной региональной структуры. Попытки создания потенциально более мощных партий, претендующих на межрегиональный статус и объединение на уровне макрорегионов, не имели до сих пор поддержки в связи с отсутствием ресурсов и ярких лидеров (пример Сибирской партии, которую создавал бывший губернатор Новосибирской области И. Индинок).

Выступая на федеральных выборах, региональные политические движения всегда пытались войти в альянс с хоть какими-то, пусть слабыми партиями российского уровня. Примером такой региональной инициативы может служить блок "Преображение Отечества", созданный свердловским губернатором Э. Росселем на основе регионального движения "Преображение Урала" и в союзе с некоторыми мелкими российскими партиями. Результат оказался закономерным: блок набрал всего лишь 0,5% голосов (по Свердловской области — 12,1%).

Интересным примером стало объединение элит ряда крупных регионов в блоке "Отечество — вся Россия" на думских выборах 1999 г. Здесь, в отличие от "Преображения Отечества", речь шла уже о консолидированных усилиях руководителей Москвы, Татарстана, Башкирии и еще ряда небольших республик и иных регионов. В такой расширенной конфигурации блок региональных лидеров при участии крупного политика федерального уровня Е. Примакова сумел получить 13,3% голосов.

Можно обратить внимание на ряд инициатив федеральных политиков и групп влияния по созданию избирательных объединений и партий, декларирующих

защиту региональных интересов, развитие федерализма и т.п. Однако российский опыт показал, что такие партии имеют мало перспектив, поскольку мотивации голосования за них в стране ослаблены. Одним из примеров была Партия российского единства и согласия (ПРЕС), которая получила поддержку некоторых региональных элит и смогла завоевать 6,7% на выборах 1993 г. Но к 1995 г. влияние ее лидера С. Шахрая резко упало, и ПРЕС набрала только 0,4% голосов. На выборах 1995 г. выступал "Блок-89", позиционируясь в роли представителя интересов всех российских регионов, но такая постановка вопроса совершенно не заинтересовала избирателей (результат — 0,06%). Нельзя признать удачной и попытку создания Партии российских регионов (она стала блокообразующей партией "Родины" на выборах 2003 г., а потом в связи с изменением политической ситуации переименовала себя в "Родину").

Региональные политические движения часто и достаточно успешно выступали на местных выборах. Однако на федеральных выборах такие партии и движения бесперспективны. Поэтому практически отсутствовали региональные партии, регулярно участвующие в федеральных выборах. Нет примеров консолидированных межрегиональных объединений, которые успешно участвовали хотя бы в двух федеральных кампаниях (ОВР отличился всего один раз).

Новое партийное законодательство, принятое после выборного цикла 2003—2004 гг., фактически запрещает региональные партии, требуя, чтобы партия имела реальную общероссийскую сеть[18]. Более того, с 2005 г. стало невозможным создание блоков на региональных выборах. Это значит, что региональные элиты уже не смогут создавать свои блоки и на формальной основе региональных отделений небольших общероссийских партий. Таким образом, формирование партий в России на основе артикуляции и агрегирования региональных интересов является практически невозможным. Такое принципиальное решение было принято федеральным центром для укрепления властной вертикали, усиления единства российской территории и ослабления роли региональных элит в российской политике.

В этой ситуации более надежным и эффективным способом продвижения интересов региональных элит на федеральных выборах и завоевания депутатских мандатов стала активность в рамках партий власти. В российских условиях "партия власти" представляет собой вертикально интегрированное объединение федеральных и региональных властных элит. Федеральные элиты осуществляют более или менее жесткий общий контроль. В то же время элиты тех или иных регионов получают возможность при условии должной лояльности и активности получить опре-

[18] Например, в соответствии с поправками к закону "О политических партиях", принятыми в декабре 2004 г., более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее пятисот членов.

деленное количество проходных мест в списках. Это позволяет сделать более эффективным думский лоббизм региональных интересов. Кроме того, вхождение в "партию власти" подчеркивает лояльность региональных властвующих элит к федеральному центру и позволяет рассчитывать на лоббирование интересов не только в Госдуме, но и в структурах исполнительной власти.

В альянсе с регионами заинтересованы и федеральные элиты, поскольку поддержка региональных элит критически важна для увеличения электората "партии власти". Поэтому "партия власти" обычно представляет собой прагматическую электоральную коалицию с заинтересованным участием региональных элит [Макаренко, 1998]. Первым примером такого объединения стало движение "Наш дом — Россия" на выборах 1995 г. ОВР имел свою специфику, поскольку в нем была слабо представлена федеральная власть (хотя федеральная элита входила в его состав, достаточно назвать лидера блока — Е. Примакова). К 2003 г. на принципах вертикально интегрированной элитной коалиции возникла "Единая Россия", добившаяся на выборах значительного успеха.

6.5

Разграничение полномочий между центром и регионами

6.5.1

Правовые основы разграничения полномочий

Разграничение полномочий между уровнями власти является важнейшим способом создания и текущей корректировки баланса между центром и регионами. В России используется *либеральный принцип разграничения полномочий* при наличии *сферы совместного ведения центра и субъектов федерации* [Современная российская модель.. , 1996].

Либеральный принцип предполагает, что в сфере ведения регионов остаются все полномочия, которые не отнесены Конституцией к ведению центра и сфере совместного ведения. В соответствии со ст. 73 российской Конституции, "вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти". Полномочия центра и полномочия, находящиеся в совместном ведении, специально перечислены в ст. 71 и 72 Конституции. Использование либерального принципа разграничения полномочий роднит Россию со многими "классическими" федерациями.

Особенностью России является наличие сферы совместного ведения центра и субъектов федерации. В совместном ведении находятся полномочия, которые центр и субъекты федерации осуществляют общими усилиями. Специфика российской ситуации заключается в том, что в ней не предусмотрена "свободная конкуренция" федерального и регионального законодательства в данной сфере. Скорее предполагается, что регионы имеют право на определенное влияние при реализации этих полномочий и ограниченное нормативное регулирование.

Однако по всем вопросам совместного ведения могут приниматься и принимаются федеральные законы, которые в соответствии с известными конституционными принципами имеют верховенство на всей территории России. Эти законы можно назвать рамочными (тогда как регионы вправе их конкретизировать на уровне собственного нормотворчества). В то же время в реальной практике определяемые этими законами "рамки" могут быть весьма узкими, не оставляя места для регионального разнообразия ситуаций.

Таким образом, в российской практике в рамках сферы совместного ведения может происходить постоянная трансформация текущего баланса "центр — регионы" в связи с детализированным перераспределением полномочий, прежде всего — через федеральные законы.

В отсутствие федеральных законов регионы на первом этапе довольно часто использовали в рамках этой сферы *превентивное законодательство*, принимая свои законы. Эти законы не противоречили федеральным только по той причине, что федеральное правовое регулирование отсутствовало.

Однако по мере принятия необходимых федеральных законов значение и уровень самостоятельности регионального нормотворчества в сфере совместного ведения стали снижаться. Регионам приходилось приводить свои законы в соответствие с федеральными.

В свою очередь федеральный центр, определяя содержание федеральных законов, принимаемых российским парламентом, фактически осуществлял перераспределение полномочий в рамках сферы совместного ведения. Это привело к расширению фактических полномочий федерального центра, в то время как регионам оставалась небольшая часть возможных полномочий.

Политический смысл сферы совместного ведения в России заключается в том, что регионы обладают конституционным правом на определенную часть полномочий в этой сфере по каждой из указанных в основном законе позиций. Ни центр, ни регионы не имеют в сфере совместного ведения в том виде, как она определена в Конституции, исключительных прав. Однако реальное соотношение полномочий в этой сфере определяется федеральными законами, с помощью которых текущий баланс можно менять в ту или другую сторону. В российской практи-

ке этот баланс менялся в пользу федерального центра с передачей ему наиболее существенных полномочий в рамках совместного ведения.

Разграничение полномочий в России в соответствии с Конституцией осуществляется с помощью правовых актов разного типа.

- *Конституция* определяет общие рамки сферы полномочий центра и сферы совместного ведения и постулирует либеральный принцип разграничения полномочий.
- *Федеративный договор 1992 г.* упоминается в Конституции как один из правовых актов, с помощью которого осуществляется разграничение полномочий. Однако он практически не используется в этом качестве. Федеративный договор принимался в период, когда "парад суверенитетов" еще не завершился, и потому содержал серьезные уступки регионам, особенно республикам. Однако по переходным положениям Конституции 1993 г. в случае несоответствия положений Федеративного договора этой Конституции действуют положения Конституции. Поэтому любые "отклонения" Федеративного договора от Конституции не имеют правовой силы.
- Индивидуальные *договора о разграничении предметов ведения и полномочий* являются еще одним возможным способом, определяя объем полномочий конкретного региона. С помощью таких договоров регионы могут получить больший объем полномочий в сфере совместного ведения. Некоторые договора реально вторгались и в сферу компетенции центра, но позднее это стали толковать как недопустимое нарушение Конституции, и федеральный центр настоял на приведении всех договоров в соответствие с Конституцией.
- *Федеральные законы* могут конкретизировать полномочия центра и регионов в рамках сферы совместного ведения. При этом возникает коллизия, поскольку федеральные законы имеют силу на всей территории страны, в то время как договора о разграничении полномочий, регулирующие те же вопросы, относятся к конкретным субъектам федерации. После 1999—2000 гг. именно федеральные законы использовались как главная форма детализации полномочий центра и регионов в сфере совместного ведения (причем единая для всей территории), в то время как практика заключения индивидуальных договоров сведена к минимуму.

В России обеспечивается соблюдение принципа иерархии уровней власти в вопросах разграничения полномочий.

1. Принцип прямого действия в отношении законов, принятых по предметам ведения федерального центра.

В соответствии со ст. 76, п. 1 Конституции федеральные конституционные законы и федеральные законы, которые принимаются по предметам ведения федерации, имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации. Принцип прямого действия означает, что эти законы действуют на всей территории страны вне зависимости от того, принимаются ли в регионах какие-либо анало-

гичные законы (региональные законы в этой ситуации не имеют никакой юридической силы).

2. Принцип непротиворечия региональных законов федеральным по вопросам совместного ведения.

Законы и иные нормативные акты, которые принимаются в регионах, не могут противоречить федеральным законам, регулирующим сферу ведения федерального центра и сферу совместного ведения. Конституция прямо говорит, что в случае противоречия в данной ситуации действует федеральный закон.

3. Принцип самостоятельного правового регулирования в регионах по вопросам региональной компетенции.

Российское законодательство предусматривает, что по всем вопросам региональной компетенции (которые определяются как все вопросы, которые не относятся к сфере ведения федерального центра и сфере совместного ведения) регионы осуществляют собственное правовое регулирование. Более того, для этой ситуации предполагается верховенство регионального законодательства: в случае противоречия между федеральным законом и региональным нормативным актом действует нормативный акт субъекта федерации.

Специальное законодательство о разграничении полномочий формируется в России только с 1999 г. В июне 1999 г. был принят федеральный закон "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации". Этот закон интересен в частности тем, что в нем были введены общие принципы разграничения полномочий:

- принцип конституционности (соответствие всех нормативных актов по разграничению полномочий российской Конституции);
- принцип верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов;
- принцип равноправия субъектов федерации при разграничении полномочий;
- принцип согласования интересов федерации и интересов субъектов федерации;
- принцип добровольности;
- принцип обеспеченности ресурсами (подразумевается, что предоставление полномочий производится в том случае, если регион располагает ресурсами для реализации этих полномочий);
- принцип гласности.

В июле 2003 г. возникла новая правовая ситуация, поскольку вопросы разграничения полномочий с этого времени регулируются федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполни-

тельных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (далее — закон "Об общих принципах..."). Прежний закон 1999 г. был отменен.

Действующее законодательство в еще более жесткой форме определяет верховенство российской Конституции и федерального законодательства по вопросам разграничения полномочий.

Во-первых, закон фактически запрещает перераспределение полномочий между уровнями власти с помощью федеральных законов, договоров и соглашений, не соответствующее нормам Конституции.

Во-вторых, ужесточено отношение к превентивному законодательству. Оно признается возможным, но после принятия соответствующего федерального закона о предметах совместного ведения регионы обязаны привести свои законы в соответствие в течение трех месяцев.

6.5.2

Полномочия центра и регионов в России

Полномочия федерального центра (сфера ведения Российской Федерации) определяются российским законодательством в соответствии с распространенными в мировой практике тенденциями.

1. Внешняя политика и национальная безопасность.

Внешнеполитическая сфера, международные отношения, вопросы национальной безопасности относятся преимущественно к компетенции центра.

В ведении федерального центра находятся внешняя политика и международные отношения, заключение международных договоров, внешнеэкономические отношения, определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа.

Федеральный центр ведает вопросами обороны и безопасности, войны и мира, оборонного производства, продажи и покупки оружия и т.п.

К сфере совместного ведения отнесены частные вопросы внешней политики, которые могут затрагивать интересы регионов. Это — координация международных и внешнеэкономических связей субъектов федерации, выполнение международных договоров, режим пограничных зон.

2. Основы политического режима.

Федеральное законодательство, устройство федеральной власти, функционирование России как единой территориально-политической системы находятся в исключительной компетенции центра. При этом регионы имеют свои полномочия, позволяющие конкретизировать параметры региональной государственной власти и местного самоуправления в зависимости от региональной специфики.

В ведении федерации находится принятие и изменение российской конституции и федеральных законов. Федеральный центр устанавливает систему федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, определяет порядок их организации и деятельности, формирование федеральных органов государственной власти. В его ведении — федеральная государственная служба. Именно центр отвечает за федеративное устройство и территорию России (что подразумевает сохранение федерализма и территориальной целостности).

Вопросы российского гражданства также находятся в исключительном ведении федерации (что исключает серьезную постановку вопроса о гражданстве отдельных республик, если с этим не согласится центр)[19].

В ведении центра находятся и такие вопросы, как регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, регулирование и защита прав национальных меньшинств. Однако часть этих полномочий, связанных с непосредственной защитой гражданских прав, имеет отношение к регионам. В сферу совместного ведения входит защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности. К совместному ведению также относится защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей.

В сфере совместного ведения находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. На практике это значит, что регионы имеют возможность правового регулирования региональной государственной власти и системы местного самоуправления, при том, что общие принципы их организации (общефедеральные стандарты) могут быть установлены с помощью федеральных законов.

В сферу совместного ведения также включено обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов конституции и федеральным законам. Вопросы приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным решаются и на региональном уровне, поскольку именно регионы должны привести свои нормативные акты в должное соответствие.

3. Судебная власть.

Особенностью России является высокая степень централизации судебной власти и прокурорского надзора, а также ряда связанных с ними сфер законодательства.

В соответствии с Конституцией в компетенции центра находятся судоустройство и прокуратура, уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполни-

[19] В соответствии с Конституцией в ведении центра находится гражданство в Российской Федерации, а не гражданство Российской Федерации. Другими словами, только федеральный центр решает, какие формы гражданства возможны в стране.

тельное законодательство, амнистия и помилование, гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство, правовое регулирование интеллектуальной собственности, федеральное коллизионное право.

К сфере совместного ведения отнесены административное и административно-процессуальное законодательство, адвокатура и нотариат. Важным способом влияния регионов является отнесение к сфере совместного ведения кадров судебных и правоохранительных органов, что на практике предполагает те или иные формы согласования назначений.

4. Инфраструктура и стратегические вопросы экономики.

Федеральный центр оставляет за собой принципиально важные с точки зрения общенациональных интересов объекты инфраструктуры, энергетики и т.п.

К исключительному ведению центра отнесены федеральные энергетические системы и ядерная энергетика, федеральный транспорт, пути сообщения и связь. Федеральный центр определяет стандарты и эталоны, в частности метрическую систему и исчисление времени, официальный статистический и бухгалтерский учет. В его ведении находятся метеорологическая служба, геодезия и картография, наименования географических объектов. Центр регулирует российскую активность в космосе.

В то же время используемая в Конституции постановка вопроса делает возможным создание региональных систем транспорта, связи и иной инфраструктуры, которые, соответственно, оказываются в ведении регионов.

5. Экономика и социальная сфера.

Наиболее сложным и потенциально конфликтным вопросом является разграничение полномочий в сфере экономики и в социальной сфере.

К исключительному ведению федерального центра относится создание наиболее общих "правил игры" в экономике и управление федеральными экономическими активами:

- установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;
- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации;
- федеральная государственная собственность и управление ею;
- федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития.

К совместному ведению отнесены следующие вопросы:

- разграничение государственной собственности (что предполагает наличие региональной государственной собственности наряду с федеральной государственной собственностью);

- установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;
- земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, природопользование, вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- законодательство об охране окружающей среды, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий, охрана памятников истории и культуры;
- трудовое законодательство;
- жилищное законодательство:
- социальная защита, включая социальное обеспечение;
- общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;
- семейное законодательство, координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства.

Особенностью современного российского законодательства является продолжающаяся конкретизация полномочий, входящих в сферу совместного ведения. С этой сферой связаны основные конфликты. В ситуации слабого регионального влияния на федеральном уровне федеральный центр проводил с начала 2000-х гг. политику конкретизации и перераспределения полномочий в сфере совместного ведения в свою пользу.

Ярким примером стала отмена в 2004 г. "правила двух ключей", присутствовавшего в прежней редакции федерального закона "О недрах". В соответствии с законом лицензия на добычу полезных ископаемых ранее подписывалась на федеральном уровне и главой региональной исполнительной власти (поскольку законодательство о недрах находится в сфере совместного ведения). В результате отмены правила "двух ключей" участие региональных властей в лицензировании добычи ценных полезных ископаемых (углеводородное сырье, металлические руды) стало очень ограниченным (решение принимается на федеральном уровне, региональные представители входят в состав государственной комиссии), и их основные полномочия свелись к лицензированию добычи общераспространенных полезных ископаемых (месторождения строительных материалов и т.п.).

Некоторые региональные лидеры в этой ситуации считают необходимым отказаться от сферы совместного ведения и четко определить, какие полномочия относятся к федеральным, а какие — к региональным (с такими предложениями, в частности, выступал президент Татарстана М. Шаймиев). Конфликты, связанные с фактическим переделом сферы совместного ведения и ущемлением региональных интересов, могут привести в перспективе к принципиальному изменению ситуации в случае конституционной реформы. Одним из возможных выходов может стать пере-

ход к установочному принципу по индийскому образцу. При сохранении либерального принципа может быть использован вариант, не предполагающий наличия сферы совместного ведения, но с расширением и детализацией полномочий федерального центра за счет тех полномочий, которые уже фактически относятся к его ведению в рамках предусмотренного конституцией совместного ведения.

Другой важной тенденцией является фактический раздел сферы совместного ведения на две части в соответствии с поправками к закону "Об общих принципах. .", принятыми в июле 2003 г. Причиной для такого раздела стало введение принципов финансирования предметов ведения. Закон делит предметы совместного ведения на те, которые финансируются за счет субвенций из федерального бюджета, и те, которые самостоятельно финансируются регионами. К числу самостоятельно финансируемых регионами отнесен 41 предмет. Все остальные предметы совместного ведения финансируются из федерального бюджета. В 2004 г. было проведено изменение и уточнение данного законодательства. Определенная централизация полномочий произошла во второй половине 2004 г. в связи с принятием федерального закона № 122 (который принято называть законом о "монетизации льгот").

В 2005 г. наметилась обратная тенденция: отдельные федеральные чиновники при поддержке региональных лидеров стали выступать за передачу некоторых "частных" экономических полномочий региональным властям. В инициативах представителя президента в Южном федеральном округе Д. Козака речь шла о передаче регионам 48 из 58 функций, исполняемых федеральными структурами на местах, с одновременной передачей необходимых субвенций из федерального бюджета. В частности, говорилось об управлении недрами, водными и лесными ресурсами, землеустройством, контроле, надзоре и государственных услугах в сфере занятости, образования и здравоохранения, экологическом надзоре, содержании и эксплуатации федеральных автодорог и др. При таком подходе за федеральным центром остались бы на региональном уровне только силовые структуры, территориальные управления Центробанка, почтовая служба.

В целом практика "тонкой настройки" отношений между центром и регионами через перераспределение полномочий в сфере совместного ведения может быть постоянной. Можно привести два важных примера из законодательной практики одного только 2004 г.

- В 2004 г. многие детали разграничения конкретных полномочий между центром и регионами были уточнены или изменены с помощью закона "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской

Федерации"» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»" (закон о "монетизации льгот" № 122-ФЗ).

- В самом конце 2004 г. был принят закон "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований".

В продолжение этой тенденции в 2005 г. рабочая группа Госсовета представила доклад "О совершенствовании механизма федеративных отношений". В частности, в нем были перечислены конкретные полномочия, которые предлагалось закрепить за субъектами федерации (список более ста полномочий). Далее, в конце 2005 г. был принят федеральный закон, который передал регионам длинный список полномочий.

Таким образом, процесс перераспределения полномочий между центром и регионами, а также формулирования новых полномочий (и их отнесения к тому или иному уровню власти) в процессе совершенствования российского законодательства может быть постоянным.

6.5.3

Полномочия автономных округов

В совершенно особом положении находятся автономные округа в связи с распространением на их территории фактической юрисдикции краев (областей). Данный процесс начался в июле 2003 г. в связи с принятием поправок к федеральному закону "Об общих принципах...".

В рамках региональной компетенции автономные округа осуществляют полномочия самостоятельно и за счет собственных бюджетных средств.

Край (область) реализуют на всей своей территории, включая автономные округа, целый ряд полномочий:

- полномочия, которые осуществляются за счет субвенций из федерального бюджета;
- 24 из 41 полномочия, которые осуществляются регионами за счет собственного финансирования;
- *полномочия федерального центра*, которые последний по каким-то причинам возлагает на органы государственной власти субъектов федерации.

Таким образом, автономные округа, в отличие от остальных субъектов федерации, с 1 января 2005 г. осуществляют лишь 17 полномочий из 41, которые регионы финансируют за свой счет, остальные 24 полномочия отошли краям (областям).

К числу полномочий, которые осуществляются на территории автономных округов краями (областями), относятся многие вопросы социальной, аграрной и транспортной политики. Например, это организация пригородного и межмуниципального транспортного сообщения и содержание соответствующих автомобильных дорог. Край (область) отвечает за поддержку сельского хозяйства на всей территории и планирование использования земель сельскохозяйственного назначения. К краям (областям) отходят важные вопросы социальной поддержки населения, начального и среднего профессионального образования, специализированной медицинской помощи, обязательного медицинского страхования и др.

Важно также отметить, что только края (области) имеют право на привлечение заемных средств. Именно края (области) проводят политику выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, которая в российских условиях является важнейшим политическим инструментом. Вообще по целому ряду полномочий край (область) начинает напрямую работать с муниципальными образованиями, входящими в состав автономных округов.

Гипотетически возможно изменение общего порядка разграничения полномочий между краями (областями) и автономными округами с помощью индивидуальных договоров и федеральных законов (например, специальных законов по конкретным автономным округам). Автономный округ вправе передать краю (области) часть своих региональных полномочий, если он считает, что не в состоянии их выполнять. Напротив, край (область) может добровольно поделиться переданными ему полномочиями на территории автономного округа, если две стороны подпишут соответствующий договор (посредством этого договора число полномочий, осуществляемых автономным округом за свой счет, может быть увеличено по сравнению с предполагаемыми семнадцатью). Федеральный закон также может наделить автономный округ несколько большим объемом полномочий из сферы совместного ведения. Однако корректировка ситуации с разграничением полномочий в реальной политике означает необходимость использования заинтересованными автономными округами лоббистских рычагов при условии лояльного отношения к таким попыткам края (области), что обычно не соответствует его интересам.

6.5.4

Договора о разграничении полномочий между центром и регионами

Особой формой разграничения полномочий между центром и регионами являются индивидуальные договора о разграничении полномочий, которые подписываются центром с конкретными регионами. Эта форма разграничения полномочий предусмотрена конституцией и активно использовалась на этапе 1994—1998 гг. [Договорные принципы..., 1999; Чинарихина, 1996].

На первом этапе индивидуальные договора были предназначены для национальных республик и обычно предполагали их наделение большим объемом полномочий в сравнении с другими регионами (нередко в нарушение федерального законодательства). Изначально договор воспринимался как правовой акт, позволяющий закрепить тот или иной регион в составе федерации на особых условиях. Другими словами, это была компромиссная форма отношений с теми регионами, которые претендовали на государственный суверенитет.

Первый по времени договор был заключен с Татарстаном (15 февраля 1994 г.). Напомним, что Татарстан не подписал Федеративный договор о разграничении полномочий и не принял участия в референдуме по проекту российской конституции. В этой совершенно особой ситуации двусторонний договор о разграничении полномочий стал тем самым правовым актом, который определил положение республики в российской территориально-политической системе (в Татарстане распространено мнение, что этот договор определил вхождение республики в состав федерации и условия этого вхождения).

В 1994—1995 гг. такие договора заключались только с республиками и в небольшом количестве. Второй договор был подписан с Кабардино-Балкарией (июль 1994 г.), третий — с Башкирией (август 1994 г.). В 1995 г. договора с центром заключили Северная Осетия, Якутия, Бурятия и Удмуртия.

Главный интерес привлекают договора, заключенные с теми республиками, которые изначально претендовали на особый статус в составе федерации, — Татарстаном, Башкирией и Якутией. Именно они получили наибольшую выгоду от этих договоров.

- Центр фактически признавал за республиками *статус суверенных государств*. Соответствующие формулировки использовались в тексте договора. В случае с Татарстаном договор по некоторым формулировкам может трактоваться как учредительный и межгосударственный. В других случаях договора, по сути, определяли статус республик как суверенных "государств в государстве" (Башкирия). По целому ряду вопросов республики приобретали полномочия, которые относятся к федеральной компетенции, хотя и не совсем те, которые они декларировали в собственных конституциях или декларациях о суверенитете.
- Республики получали *экономический суверенитет* — совершенно особые экономические полномочия, позволяющие создать автономный режим. Приобретение республиками экономического суверенитета стало той формой компромисса, на которую согласились республики, признав себя субъектами Российской Федерации. Экономический суверенитет был определен как собственно договорами, так и многочисленными соглашениями, которые от имени федерального центра были подписаны российским правительством.

Например, в случае с Татарстаном экономический суверенитет выглядел следующим образом.

Республика получает почти полную бюджетную автономию. Она не пользуется трансфертами (финансовой помощью) из федерального бюджета, но ее отчисления в федеральный бюджет минимальны и определяются двусторонним соглашением. Соглашение от 1994 г. определяет взносы Татарстана в бюджет Российской Федерации — 13% налога на прибыль, 1% подоходного налога, НДС — по ежегодно согласуемому нормативу. Республика забирает себе все акцизы и доходы от приватизации.

- Создан мощный институт республиканской государственной собственности, в которую были переведены почти все государственные активы на территории Татарстана. По соглашению 1993 г. имущество государственных предприятий и организаций, иное государственное имущество, находящееся на территории Татарстана, относится к государственной собственности республики (исключение сделано для силовых и некоторых других федеральных структур, отдельных предприятий ВПК).
- Татарстан распоряжается всеми ресурсами на своей территории. В соответствии с соглашением, подписанным еще в 1992 г., органы государственной власти республики решают вопросы владения, пользования, распоряжения землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами, а также государственными предприятиями, организациями, другим движимым и недвижимым имуществом, расположенными на территории Татарстана, являющимися исключительным достоянием и собственностью народа Татарстана, за исключением объектов федеральной собственности.
- По соглашению от 1992 г. Татарстан самостоятельно контролирует разработку, добычу и реализацию природных ресурсов, прежде всего нефти и продуктов нефтегазохимической переработки.
- В республике функционирует собственный Национальный банк, являющийся составной частью Центробанка (ему выделяются кредитные ресурсы по определенным нормативам).
- Республика имеет право на участие в международных отношениях и самостоятельное осуществление внешнеэкономической деятельности.

Со своей стороны Россия сохранила за собой определенные рычаги влияния на экономику Татарстана:

- ежегодное утверждение квот на экспорт продукции, производимой на территории республики;
- ежегодные договора о поставках нефти;
- транспортировка татарстанской нефти производится по договорам с российскими транспортными предприятиями.

Аналогичные параметры экономического и частичного политического суверенитета были определены договорами и межправительственными соглашениями для Башкирии и Якутии, которые также получили практически полную экономи-

ческую автономию. Так, в соответствии с договором, "в ведении Республики Башкортостан находятся:

1) обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты прав национальных меньшинств;

2) система органов государственной власти республики Башкортостан, порядок их организации и деятельности, административно-территориальное устройство Республики Башкортостан;

3) республиканские программы в области государственного, экологического, социального, культурного и национального развития Республики Башкортостан;

4) формирование государственного бюджета Республики, определение общих принципов налогообложения и сборов в бюджет республики;

5) решение вопросов владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами республики, являющимися достоянием (собственностью) ее многонационального народа в соответствии с законодательством Республики Башкортостан и соглашениями с федеральными органами власти Российской Федерации;

6) государственная собственность Республики Башкортостан и управление ею. Разграничение государственной собственности на республиканскую и федеральную регулируется отдельным соглашением;

7) создание системы законодательства Республики Башкортостан;

8) обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности;

9) вопросы судоустройства, прокуратуры, адвокатуры и нотариата в соответствии с законодательством Республики Башкортостан и Российской Федерации;

10) вопросы гражданства Республики Башкортостан;

11) помилование лиц, осужденных судами Республики Башкортостан;

12) организация прохождения альтернативной гражданской службы на территории Республики Башкортостан лицами, имеющими в соответствии с федеральным законом права на замену несения военной службы;

13) договоры и соглашения с республиками и другими субъектами Российской Федерации, не противоречащие конституции Российской Федерации, конституции Республики Башкортостан и настоящему Договору;

14) осуществление международных и внешнеэкономических связей, установление отношений с иностранными государствами, участие в деятельности международных организаций и фондов, заключение международных договоров и соглашений, не противоречащих конституции Российской Федерации и конституции Республики Башкортостан, настоящему договору;

15) создание Национального банка в соответствии с отдельным соглашением;

16) государственная служба Республики Башкортостан;

17) государственные награды, почетные звания Республики Башкортостан;

18) иные предметы ведения и полномочия, не отнесенные к ведению Российской Федерации и совместному ведению Российской Федерации и Республики Башкортостан".

Договора о разграничении полномочий 1994—1995 гг. сыграли важную политическую роль, определив нахождение республик в составе федерации, но одновременно и их особый статус.

Изменение ситуации с договорами начинается в 1996 г.

Во-первых, резко возрастает число регионов, которые подписывают эти договора.

Во-вторых, сами договора становятся в значительной мере шаблонными и уже не предполагают для регионов каких-либо совершенно особых полномочий.

В-третьих, договора заключаются уже не только и не столько с республиками, что воспринимается как следование принципу равноправия субъектов федерации.

Возникновение данной ситуации было обусловлено политической конъюнктурой. Летом 1996 г. в России прошли президентские выборы, и в процессе подготовки к ним федеральный центр стремился упрочить свои отношения с региональными элитами, рассчитывая на их поддержку. Договор о разграничении полномочий стал удобным способом оформления отношений российского руковод-ства с региональными властными элитами.

Что касается республик, то в 1996 г. договора были подписаны лишь с Республикой Коми и Чувашией, в 1997 г. ни одна республика не удостоилась такого права, в 1998 г. — Марий Эл. В результате 11 республик из 21 к осени 1998 г. не заключили с центром договора о разграничении полномочий, хотя изначально эти договора предназначались как раз для них. Договора не были подписаны с большинством республик Северного Кавказа, с одной стороны, по причине их экономической слабости, с другой — в связи с нежеланием центра усиливать их экономическую независимость в условиях напряженной этнополитической обстановки. Поэтому договора на Кавказе заключили только с наиболее стабильными Северной Осетией и Кабардино-Балкарией. Остались без договоров Карелия (хотя она при этом имела особые финансово-экономические отношения с центром), Мордовия, Республика Алтай, Тува и Хакасия.

При этом в начале 1996 г. федеральный центр начинает подписывать договора с областями. Среди первых оказались Калининградская область с ее особым геополитическим положением, Оренбургская и Свердловская области, обладавшие наиболее прочными лоббистскими позициями (родина премьер-министра и президента соответственно). Перед президентскими выборами большая группа регионов удостоилась права на заключение договоров — Краснодарский и Хабаровский края, Иркутская, Ленинградская, Нижегородская, Омская, Пермская, Ростовская, Сахалинская, Тверская области, Санкт-Петербург.

Принцип политической целесообразности был определяющим при заключении индивидуальных договоров между центром и регионами. На первом этапе речь шла об оформлении особого статуса республик, на втором — о привлечении региональных элит, управляющих электорально и экономически значимыми регионами. После президентских выборов 1996 г. договора подписывались большими порциями и в массовом порядке. При этом их значение резко снизилось, и они уже не давали регионам признаки особого статуса в составе федерации.

В начале ноября 1997 г. число регионов, удостоившихся права заключить такой договор, достигло 40, т.е. почти половина российских регионов находилась в особых договорных отношениях с федеральным центром. Летом 1998 г. число таких регионов составило 46, среди прочих договор подписала Москва.

В ряде случаев заключались не двусторонние, а *многосторонние договора*. Так происходило в случае сложносоставного субъекта федерации: здесь договор подписывали власти края (области) и автономных округов (примеры Красноярского края, Иркутской и Пермской областей).

Подписание договоров прекратилось летом 1998 г., когда федеральный центр пришел к выводу об исчерпании политического смысла в установлении таких индивидуальных отношений. При этом далеко не все крупные и экономически значимые регионы оказались субъектами этих договоров. Например, так и не смогли договориться между собой и с центром Тюменская область и входящие в ее состав автономные округа. В результате ни один из готовившихся с 1996 г. вариантов (четырехсторонний или двусторонние договора) не был реализован. Остались без договоров такие крупные регионы, как Приморский и Ставропольский края, Архангельская, Волгоградская, Кемеровская, Московская, Новосибирская области.

Некоторые регионы стремились перераспределить полномочия явочным порядком, через проведение региональных референдумов. Например, Ингушетия не вошла в список регионов, с которыми центр подписал договор. Власти республики активно выступали за передачу им полномочий в сфере судебных и правоохранительных органов. С этой целью они дважды пытались провести референдум, а также предлагали поправки к федеральным законам в Госдуме. В частности, в республике был объявлен референдум по проекту закона "О регулировании отдельных вопросов обеспечения законности и борьбы с преступностью в Республике Ингушетия". Президент республики добивался права назначать районных и городских судей, руководителей всех подразделений МВД и прокуратуры кроме первых лиц, которые назначаются президентом России по согласованию с главой республики.

Однако такая форма разграничения полномочий не предусмотрена российским законодательством. Действия президента Ингушетии встретили жесткую реакцию федерального центра, который не допустил проведение референдума. Но даже в случае его проведения никакого перераспределения полномочий между центром и Ингушетией произойти не могло.

После 1998—1999 г. наметились качественные изменения в практике подписания договоров между центром и регионами.

Во-первых, прекратилось само подписание договоров.

Во-вторых, в 1999 г. был принят федеральный закон о порядке разграничения полномочий.

В-третьих, в качестве серьезной политической проблемы, нарушающей нормальный баланс отношений между центром и регионами и создающей чрезмерную асимметрию, начинает восприниматься содержание первых договоров, которые определили особый статус некоторых республик в составе федерации и отчасти подтвердили их государственный суверенитет.

Для изменения ситуации и сокращения фактических республиканских полномочий федеральный центр использует принцип верховенства федерального законодательства. Закон 1999 г. предусматривал трехлетний срок приведения всех договоров в соответствие с федеральным законодательством, который истекал к июлю 2002 г.

Одновременно определились коренные различия между регионами, подписавшими такие договора. Экономически слабые и политически зависимые от федерального центра регионы стали выступать за расторжение собственных договоров, которые и так мало что им давали. С 2001 г. некоторые губернаторы "русских" регионов высказываются за отмену договоров, потерявших, по их мнению, всякий смысл. В президентском послании В. Путина, обнародованном весной 2002 г., содержалась информация о расторжении 28 договоров, т.е. их большинства.

В то же время немногочисленные регионы, которые подписали договора первыми и получили в соответствии с ними реальные полномочия, выступают за сохранение договорной формы отношений между центром и регионами. Среди таких регионов, безусловно, оказался и Татарстан. В 2005 г. начался процесс подготовки и подписания нового договора о разграничении полномочий между центром и Татарстаном, но уже не предусматривающего столь обширные республиканские полномочия, которые были характерны для договора 1994 г.

В 2003 г. стала актуальной новая политическая проблема, решение которой выглядит невозможным без подписания договора, — реинкорпорация Чечни, где установился более стабильный пророссийский режим. Очевидно, что без установления особых двусторонних отношений между Москвой и Грозным решение чеченской проблемы маловероятно. В этой связи началась разработка договора о разграничении полномочий между центром и республикой. Предложения чеченской стороны при этом в значительной мере воспроизводили принципы экономического суверенитета, закрепленные в прежних договорах с Татарстаном и Башкирией. Тема индивидуального разграничения полномочий между центром и Чечней стала, таким образом, причиной возвращения центра к практике договорных отношений с субъектами федерации.

В целом российское законодательство в соответствии с поправками, внесенными в него в июле 2003 г., предусматривает особый порядок заключения индивидуальных договоров о разграничении полномочий, который призван ограничить применение этой практики.

- *Принцип особых условий.* В соответствии со ст. 26.7 закона "Об общих принципах...", "заключение договоров о разграничении полномочий допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий". Примечательно, что национальная специфика вообще не оговаривается как признак особой региональной ситуации (хотя и не исключена полностью).
- *Принцип федерального контроля.* Новой формой является фактическая ратификация договора федеральным парламентом. Государственная Дума в обязательном порядке утверждает договор посредством федерального закона.
- *Принцип сдержек и противовесов.* Договор должен быть утвержден региональным законодательным собранием.
- *Принцип временных ограничений.* Предполагается, что срок действия договора составляет не более 10 лет. Поэтому стремление некоторых республик к заключению бессрочных договоров учредительного характера не имеет правовой основы.

6.6

Экономическая региональная политика как особая форма региональной политики

6.6.1

Роль экономической региональной политики в политическом процессе

Важнейшим политическим ресурсом, которым обладают регионы, является их финансово-экономическая база. Связанные с нею возможности позволяют региону более или менее эффективно отстаивать свои позиции на федеральном уровне. В обратной ситуации регионы могут оказаться в глубокой зависимости от центра. Федеральный центр, проводя экономическую региональную политику, обладает прекрасными возможностями для регулировки и "тонкой настройки" баланса отношений "центр — регионы". С помощью федеральных законов, действующих в экономической сфере, и правительственных решений федеральный центр может

перераспределять ресурсную базу, усиливая собственные позиции или же позиции регионов.

Предпосылкой для ***экономической региональной политики*** является неравномерность экономического развития государственной территории, существенные социально-экономические различия между регионами [Бандман, 1996; Иванов, 1998]. В России отмечается значительная экономическая дифференциация (табл. 7, карта 5). Современное расслоение между регионами сложилось в процессе перехода к рыночным отношениям и реализации курса либеральных реформ. В региональном разрезе отмечается усиление межрегиональных контрастов. В ситуации ослабления централизованного регулирования экономики выделились регионы-лидеры, в основном — производители экспортного сырья и продукции первичного передела (углеводороды и металлы). На первые позиции вышел ведущий политический и финансовый центр в лице Москвы. Аналогичное расслоение произошло внутри субъектов федерации, которые поделились на более благополучные административные и индустриальные центры и неблагополучную периферию.

В этой ситуации обязательной задачей центра является рациональное перераспределение средств между регионами (а внутри регионов — между городами и районами), позволяющее снизить диспропорции. В противном случае может произойти превышение допустимой амплитуды межрегиональных различий, что угрожает политическому единству государства в связи с опасным совпадением социальной и территориальной поляризации. Механизм перераспределения обычно работает таким образом, что часть средств подлежит централизации, а затем — распределению между регионами, которые нуждаются в поддержке.

Экономическая региональная политика в условиях государства с большой амплитудой социально-экономических контрастов имеет неоднозначный политический эффект. С одной стороны, она позволяет решать проблему чрезмерной территориальной контрастности, имеющей огромное геополитическое значение. С другой стороны, такая политика имеет ряд негативных эффектов, известных из мировой практики:

- "ловушка богатства" — недовольство богатых регионов, которые вынуждены "кормить" всю страну;
- внутренний колониализм, когда окраины, в частности сырьевые, богатые природными ресурсами, считают себя колониальным придатком центра (противоречия проявляются в результате политики централизации финансов);
- региональный фаворитизм, когда федеральная поддержка зависит не столько от экономических показателей, сколько от лоббистских возможностей, когда средства распределяются не только законами, но и нормативными актами правительства или президента, а методики их распределения непрозрачны;
- региональная зависимость, когда бедные регионы не имеют возможностей для самостоятельного развития;

• "выгода от бедности", когда наиболее зависимым от центра регионам может быть выгодна такая зависимость, поскольку крайняя бедность является гарантией федеральной помощи.

6.6.2

Региональные финансовые ресурсы и их динамика

Важным общим показателем является распределение налоговых доходов между федеральным и региональным уровнями (табл. 7, карты 6 и 7). В 1991 г. доля регионов в консолидированном бюджете России составляла 24%. В дальнейшем отмечается существенная децентрализация финансов, в результате чего сложилось представление о наиболее справедливом распределении налогов между центром и регионами по принципу "50 на 50". На протяжении многих лет распределение налоговых платежей между центром и регионами колеблется вокруг этой цифры. При этом не следует забывать, что "региональная" доля фактически делится на два-три уровня, т.е. ее составляют бюджеты субъектов федерации и муниципальных образований (одного или двух уровней). Поэтому на собственно региональном уровне идет своя серьезная борьба за финансовые ресурсы в отношениях между субъектом федерации и субъектами местного самоуправления.

Если в 2000 г. в федеральный бюджет было зачислено 44,3% всех налоговых платежей, то в 2001 г. — уже 50,3% (что было вполне прогнозируемо, поскольку на увеличение доли федерального бюджета и были направлены изменения в федеральном законодательстве). В 2002 и 2003 гг. этот показатель практически не менялся, оставаясь на уровне примерно 50% (49,3% в 2002 г., 49,1% в 2003 г.).

Регулировка финансовых отношений между центром и регионами в части собственных доходов (а не финансовой помощи) может осуществляться через изменение пропорций распределения налоговых платежей. Эти пропорции должны устанавливаться Бюджетным и Налоговым кодексами. Ранее некоторые пропорции менялись год от года при принятии нового закона о федеральном бюджете, а также при внесении поправок в федеральные законы. Существуют три основных варианта распределения налоговых платежей (также говорят про "расщепление" налогов, сборов и услуг) между уровнями бюджетной системы:

• деление налогов, которое означает, что поступления от определенного налога делятся в определенной пропорции между центром и регионами;

• установление федеральных и региональных налоговых ставок для определенного налога, который называют совместным налогом;

• отнесение определенного налога целиком к федеральному или региональному уровню (принцип "один налог — один уровень бюджетной системы").

Мировой опыт расщепления налогов свидетельствует о наличии различных моделей региональной экономической политики в зависимости от соотношения экономических и политических возможностей регионов. Например, австралийская модель предполагает широкие политические полномочия штатов, но в то же время около 80% средств консолидируется в федеральном бюджете, а затем частично возвращается в регионы в виде федеральных субсидий. Напротив, для канадской модели характерна очень сильная бюджетная децентрализация (около 70% средств остается в провинциях).

В России с начала XXI в. федеральный центр проводил *политику частичной финансовой централизации*, которая *сочеталась с политической централизацией*. Ярким примером такой политики является централизация одного из ключевых бюджетообразующих налогов — налога на добавленную стоимость. В 1997—1998 гг. в региональные бюджеты поступало 25% НДС. Со II квартала 1999 г. доля регионов понизилась до 15%, и эта ситуация сохранилась в 2000 г. С 2001 г. весь НДС целиком поступает в федеральный бюджет.

Напротив, подоходный налог на протяжении всех последних лет целиком или почти целиком поступает в региональные бюджеты. В 2000 г. регионы получили 84% подоходного налога, но уже в 2001 г. их доля повысилась до 99%. Затем подоходный налог вновь стал целиком зачисляться в региональные бюджеты (как это было, например, в 1997 г.).

Следует учитывать, что при анализе распределения налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы расчет региональной доли может проводиться с учетом доли муниципальных образований или без нее. В первом случае говорят о консолидированном региональном бюджете, который включает бюджеты муниципальных образований. Во втором случае доходы собственно регионального бюджета и муниципальных бюджетов рассчитываются отдельно. Подоходный налог целиком остается в регионах, но при этом делится между собственно региональным и муниципальным уровнями.

Еще один важнейший бюджетообразующий налог — на прибыль делится между центром и регионами по принципу установления федеральных и региональных бюджетных ставок. Ранее этот налог, как и некоторые другие, делился между тремя уровнями — федеральным, собственно региональным и муниципальным (с 2005 г. — только между двумя уровнями, федеральным и региональным). Регионы имеют преимущество и получают основную часть поступлений от налога на прибыль.

Основными бюджетообразующими налогами для регионов являются налог на прибыль (который при этом делится между центром и регионами) и подоходный налог, который зачисляется в региональные бюджеты[20].

[20] Заметную роль в бюджетах отдельных регионов играют также акцизы. Акцизы на спирт в России на протяжении многих лет делились пополам между центром и регионами.

В процессе реформы межбюджетных отношений были обновлены принципы распределения доходов между уровнями бюджетной системы (в августе 2004 г. приняты важные поправки к Бюджетному и Налоговому кодексам).

• За регионами законодательно закреплены три налога, которые поступают только в бюджеты субъектов федерации, — налог на имущество организаций, транспортный налог и налог на игорный бизнес. Заметим, что поступления от этих налогов по объему заметно уступают поступлениям в региональные бюджеты от налогов, которые делятся между уровнями бюджетной системы (подоходный налог, налог на прибыль и др.). Что касается налога на прибыль, то он зачисляется в региональный бюджет по ставке 17,5% (ранее — 17%), а в федеральный — по ставке 6,5% (ранее — 5%). Это значит, что в случае отсутствия каких-либо налоговых льгот региональный бюджет получает 72,9% поступлений от налога на прибыль. Региональные бюджеты имеют 70% поступлений от подоходного налога.

• Муниципальными налогами стали земельный налог и налог на имущество физических лиц. В то же время и в этом случае на практике наполнение бюджетов муниципальных образований происходило в большей степени за счет отчислений подоходного налога и налога на прибыль, а не тех налогов, которые являются строго муниципальными. С 2005 г. муниципальный уровень лишился своей ставки налога на прибыль (которая составляла 2%[21]). Подоходный налог по-прежнему делится между региональным и муниципальным уровнями и играет огромную роль в наполнении местных бюджетов (муниципалам достается 30% поступлений от этого налога).

В бюджетах сырьевых регионов важную роль традиционно играли платежи за пользование недрами. Они имели принципиальное значение для Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого АО, Тюменской области, Ненецкого АО и некоторых других регионов. Ситуация с этими платежами является примером финансовой централизации, связанной с политической тенденцией — считать недра общенациональным богатством. До 2002 г. в соответствии с законом "О недрах" федеральный бюджет получал 40% платежей за добычу углеводородного сырья (нефть, газ и др.) и 25% платежей за добычу других полезных ископаемых[22].

По распределению доходов между уровнями бюджетной системы, предусмотренному законодательством 2004 г., пополам делятся акцизы на спирт из пищевого сырья и спиртосодержащую продукцию; акцизы на алкогольную продукцию и пиво поступают в региональные бюджеты.

[21] Эту ставку поделили между федеральным и региональными бюджетами, см. выше.

[22] В случае добычи полезных ископаемых на территории автономного округа этот округ получал указанную региональную долю, а край (область) — платежи за счет федеральной доли в размере половины от нее. За счет этих платежей формировалась основная часть бюджета Тюменской области, при том что углеводороды добываются на территории автономных округов. Что касается топливных акцизов, то регионы получают 60% (ожидается, что их доля вырастет до 85% и даже до 100%). Прочие акцизы, как правило, зачислялись в региональные бюджеты, но ситуация изменилась кардинальным образом в связи с централизацией табачных акцизов. К числу региональных налогов относится налог на имущество организаций. Регионы получают основную часть налогов на малый бизнес.

С 2002 г. была осуществлена первая централизация указанных платежей одновременно с их объединением в единый налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ). Доля федерального центра составила уже 80% в случае "обычных" регионов и 74,5% в случае сложносоставных регионов (в таких регионах автономный округ получал 20%, край или область — 5,5%). В бюджете на 2004 г. доля центра повысилась до 85,6% для "обычных" регионов и 81,6% для сложносоставных субъектов (автономный округ получал 13,4%, край или область — 5%). Налог на добычу газа с 2004 г. целиком зачисляется в федеральный бюджет. Поправки, принятые в августе 2004 г. в отношении налога на добычу нефти, определили долю регионов, начиная с 2005 г., в минимальные 5%. Такой подход, ущемляющий интересы нефте- и газодобывающих регионов, имеет официальное объяснение — налог на добычу нефти и газа именуют неравномерно размещенными доходами, и для выравнивания бюджетной обеспеченности регионов нужна их централизация.

Типичным примером стала и ситуация с табачными акцизами, которые играли важную роль в бюджетах некоторых регионов. Табачные акцизы были централизованы. То же самое произошло с водным налогом (за его передачу в регионы тоже ведется борьба).

Заметную роль в региональных бюджетах играл и пятипроцентный налог с продаж, зачислявшийся туда целиком. Важным этот налог был для московского бюджета. Однако с 1 января 2004 г. он отменен.

Обычно, проводя политику финансовой централизации, федеральный центр использует принцип компенсации, перераспределяя в пользу регионов другие налоги и платежи. Однако, как показывает опыт, эта компенсация оказывается частичной или не удовлетворяет интересы конкретных регионов, теряющих выпадающие доходы. Ясно, что от централизации налога на добычу газа пострадал один регион — Ямало-Ненецкий АО, от централизации налога на добычу нефти — прежде всего Ханты-Мансийский АО, от отмены налога с продаж — Москва (т.е. финансово самые обеспеченные регионы). Но в результате компенсации эти регионы не выиграли. Центр видел свою задачу скорее в выравнивании бюджетной обеспеченности регионов, т.е. в большей степени действовал в интересах финансово слабых территорий, запуская механизм перераспределения средств.

6.6.3

Финансовая зависимость регионов от центра

Важную политическую функцию выполняет принятая в России модель финансовой поддержки территорий. В условиях громадных финансово-экономических диспропорций эта модель позволяет выравнивать бюджетную обеспеченность регионов за счет федеральной финансовой помощи (она называется ***перераспредели-***

тельной моделью[23]). С политической точки зрения *финансовая помощь центра оборачивается политической зависимостью* регионов.

Как свидетельствует мировая практика, перераспределительная модель предполагает субсидирование регионов через общенациональный бюджет. При ее использовании работают уравнительные или компенсационные критерии: центр компенсирует отсталым регионам их отставание от лидеров, выводит их на определенный приемлемый уровень. В странах с наиболее высокими межрегиональными контрастами такая модель считается эффективной, исходя из того, что свободное развитие регионов на принципах самообеспечения ведет к углублению противоречий между "сильными" и "слабыми".

При перераспределительной модели необходимым является использование строгих критериев определения отсталых регионов и объемов средств, которые должны привести к выравниванию ситуации. Россия, как и некоторые другие страны, использует ***бюджетный федерализм***[24]. Смысл бюджетного федерализма заключается в распределении финансовых поступлений между уровнями региональной структуры (на этих уровнях складываются федеральная и региональные бюджетно-налоговые системы).

Реформа межбюджетных отношений с введением бюджетного федерализма была проведена в России в 1994 г. [Лавров, 1996]. В этом году был создан Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), через который в регион поступают ***трансферты*** — основной вид финансовой помощи (официальное название трансфертов — дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности). Регионы, получающие финансовую помощь, и объемы этой помощи определяются по специально разрабатываемым нормативам. Некоторые эксперты признают методику несовершенной и не вполне прозрачной, что оставляет пространство для политических манипуляций. В федеральном бюджете определяется, какой регион получает какой объем трансфертов.

Вехами развития бюджетного федерализма в России стали следующие решения.

- Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 гг., которая утверждена постановлением правительства от 30 июля 1998 г.
- Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации, которая утверждена постановлением правительства от 15 августа 2001 г.
- Программа "Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации", которая утверждена постановлением правительства в октябре 2001 г.

---

[23] См., например: [Кузнецова, Лавров, 1996].

[24] Обширную литературу по данному вопросу см.: [Богачева, 1995; Бюджетный федерализм: опыт развитых стран, 1996; Бюджетный федерализм..., 1995; Лавров, 1996] и др.

Регионы, которые получают трансферты, в российской практике принято называть ***реципиентами*** (карта 8). Соответственно все остальные регионы называют ***донорами***. В то же время надо учитывать, что существует более строгое научное определение доноров и реципиентов. В соответствии с этим определением донорами являются регионы, которые поставляют в федеральный бюджет больше средств, чем получают из центра, т.е. у которых положительное сальдо финансовых отношений с центром (остальные регионы являются реципиентами).

Финансовая помощь регионам составляет заметную часть расходов федерального бюджета, подчеркивая тем самым значительные социально-экономические различия между субъектами федерации. В 1990-е гг. она определялась по закону как процент от всех налоговых доходов государства. Например, в 1997 г. она составляла 15% от налоговых доходов (за исключением ввозных таможенных пошлин). В 1999 г. — 14% от налоговых доходов (кроме тех, которые контролирует Государственный таможенный комитет).

С 2000 г. объем финансовой помощи определяется в законе в абсолютных показателях и постоянно растет вместе с ростом доходной части российского бюджета. Например, по закону о бюджете на 2006 г., он составил 228,2 млрд. руб., на 2005 г. — 189,9 млрд. руб., на 2004 г. — 175,8 млрд. руб. (в том числе дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности — 165,1 млрд. руб.). В бюджете на 2003 г. эти показатели составили 173,2 и 161,8 млрд. руб. соответственно.

Для того чтобы понять уровень зависимости регионов от федеральной финансовой помощи, полезно знать такой показатель, как доля финансовой помощи в доходах региональных бюджетов. Этот показатель резко вырос в 2001 г. по сравнению с 2000 г. — с 10,5% до 18,5% (причиной тому стало создание еще одного фонда, через который в регионы поступает финансовая помощь, — Фонда компенсаций). Рост показателя продолжился в 2002 г. — до 20,6%. В 2003 г. произошло его небольшое сокращение — до 19,9%, которое продолжилось в 2004 г. (по данным за январь—ноябрь 2004 г. показатель составил 16%).

В то же время некоторые регионы в значительной степени или даже почти полностью зависят от федеральной помощи. Принципиальное политическое значение имеет тот факт, что к числу финансово зависимых регионов относится большинство республик, а это в сложившейся ситуации резко сокращает их политические притязания.

Ярко выраженную группу высокодотационных субъектов федерации составляют республики Северного Кавказа. Рекордсменом долгие годы являлась Ингушетия. В этой республике доля финансовой помощи из федерального бюджета в доходах (условно назовем этот показатель уровнем финансовой зависимости) составила 79,2% по итогам 2001 г., 87,7% — по итогам 2002 г. и 82,5% — по итогам 2003 г. Порядка 80% составляет уровень финансовой зависимости Дагестана, более 70% — Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии, а в 2003 г. и Северной Осетии. В Адыгее и Калмыкии уровень финансовой зависимости также очень велик и превышает 50%.

Аналогичная ситуация характеризует и сибирские республики. В Туве уровень финансовой зависимости превышает 80%, в Республике Алтай — 60%, в Бурятии — 50%. Высоким является уровень финансовой зависимости в Марий Эл (более 50%). Что касается остальных республик, то и здесь отмечается слабость собственной финансовой базы. В Мордовии рассматриваемые показатели ранее колебались на уровне 40—50%[25], в Чувашии — около 35—40%.

Аналогичная ситуация характерна и для автономных округов. Такие округа, как Усть-Ордынский Бурятский, Корякский, Коми-Пермяцкий входят в группу регионов с самыми высокими в России показателями финансовой зависимости (то же касается и Еврейской АО). Немногим лучше ситуация в Эвенкийском, Чукотском и Агинском Бурятском АО. На Чукотке она, как и в Мордовии, резко изменилась к лучшему с 2004 г. в связи с отменой налоговых льгот.

Таким образом, большинство национальных автономий находится в практически полной финансовой зависимости от центра, включая некоторые политически нестабильные регионы, претендовавшие на государственный суверенитет.

Что касается "русских" регионов, то уровень их финансовой зависимости в целом ниже. Однако можно выделить группу областей, в которых уровень финансовой зависимости в последние годы превышает 40—50%. В нее входят отдельные области Центральной России (Брянская, Ивановская, Костромская, Тамбовская), Псковская и Пензенская области, на Востоке страны — Курганская, Читинская, Амурская, Камчатская, Магаданская области и Алтайский край. В основном это небольшие депрессивные регионы, а из крупных регионов в число самых финансово зависимых попал Алтайский край.

Наряду с Фондом финансовой поддержки регионов в рамках федерального бюджета создаются и другие фонды, через которые в регионы направляется помощь. Обычно эта помощь имеет целевой характер. Перечисляемые в регионы средства, предназначенные на конкретные, заранее определенные нужды, принято называть ***субвенциями***. Наличие нескольких фондов позволяет центру проводить более гибкую финансовую политику и обеспечивать на региональном уровне реализацию решений федерального уровня, связанных с проведением экономических и социальных реформ. В ряде случаев конкретное распределение средств между регионами остается прерогативой федерального правительства или проводится по итогам конкурсов.

В последние годы такими фондами являются:

- Фонд компенсаций. В 2006 г. фонд составил 72,8 млрд. руб. Он впервые создан в 2001 г., его объем в бюджете на 2004 г. составил 49,9 млрд. руб., в 2005 г. — 33,4 млрд. руб. В основном средства этого фонда идут на субвенции территориям, предназначенные для льготной оплаты жилищно-коммунальных услуг отдельными категориями граждан.

[25] Однако в 2004 г. собственные доходы бюджета Мордовии резко выросли в связи с отменой региональных налоговых льгот.

• Фонд софинансирования социальных расходов (в 2004 г. — 3,3 млрд. руб., в 2005 г. — почти 23 млрд. руб. в связи с проведением монетизации льгот, в 2006 г. — 26,2 млрд. руб.). Из этого фонда регионы получают средства, которые идут на социальную поддержку граждан, различные субсидии, пособия и т.п.

• Фонд регионального развития (в 2004 г. — 25,1 млрд. руб., в 2005 г. — 2,5 млрд. руб., в 2006 г. — 2,7 млрд. руб.; средства выделяются по федеральной целевой программе "Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002—2010 годы и до 2015 года)").

• Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов (на 2005 г. — 600 млн. руб., на 2006 г. — 1,4 млрд. руб.; средства предоставляются отдельным территориям на конкурсной основе).

Таким образом, финансовая помощь регионам в основном распределяется по двум направлениям:

• выравнивание бюджетной обеспеченности, т.е. подтягивание регионов к среднему уровню;

• целевое финансирование социальных расходов.

Важным для регионов источником финансовой помощи является Федеральная адресная инвестиционная программа (ФАИП). В рамках этой программы регионы получают средства на финансирование конкретных мероприятий и объектов на своей территории. В 2006 г. в составе бюджета был создан Инвестиционный фонд (69,7 млрд. руб.), в борьбу за средства которого также вступили регионы, предлагая свои инвестиционные проекты.

Таким образом, помимо трансфертной поддержки существует большое количество каналов для финансирования региональных проектов, в том числе в регионах, не являющихся получателями дотаций. Например, в 2004 г. одними из крупнейших получателей федеральной финансовой помощи являлись Москва, Татарстан и Башкирия, т.е. регионы, в целом вполне благополучные и не получающие трансферты.

6.6.4

Адресная федеральная помощь

Наряду с единым перераспределительным механизмом экономические отношения между центром и регионами определяет адресная финансовая помощь, т.е. селективная поддержка. Она также создает сложный контекст политических отношений, поскольку, с одной стороны, расширяет региональные возможности и стабилизирует ситуацию в отсталых регионах, а с другой — ведет к финансово-политической зависимости.

Финансовые отношения между центром и регионами в постсоветской России носили сильно индивидуализированный характер. В 1990-е гг. неоднократно

принимались адресные решения о поддержке тех или иных регионов, что часто объяснялось политической целесообразностью и лоббистской активностью. В 1991—1995 гг. этот процесс имел в значительной степени стихийный характер. В 1996 г. начинается его упорядочение, когда основным направлением индивидуализированной финансовой поддержки становятся ***федеральные целевые программы*** (ФЦП), принимаемые правительством и финансируемые из федерального бюджета.

Основными параметрами федеральных целевых программ обычно являлись название региона (это могла быть группа регионов), экономическая цель (которая могла быть и общей — социально-экономическое развитие определенного региона) и срок действия. В 1996—1998 гг. ФЦП стали важнейшей дополнительной формой перераспределения средств в пользу регионов.

В начале XXI в. адресный региональный характер имели лишь несколько ФЦП. Основные средства (три четверти и более от всех средств на ФЦП адресного регионального характера) были предназначены — в соответствии с законами о федеральном бюджете — для трех республик:

- "Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 года" (в 2006 г. на реализацию этой программы выделено 6,4 млрд. руб.);
- "Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан до 2006 года" (8,7 млрд. руб. в 2006 г.);
- "Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики (2002 год и последующие годы)".

С помощью ФЦП был существенно изменен контекст отношений между центром и республиками, в наибольшей степени претендовавшими на суверенитет. Ранее эти республики имели практически полную финансово-бюджетную автономию (Татарстан и Башкирия практически ничего не платили в федеральный центр, а Чечня вообще существовала за рамками единого правового пространства). В период централизации республики были вынуждены отказаться от особых финансово-бюджетных отношений с центром, но взамен получили крупную компенсацию в виде адресных ФЦП. Это позволило республикам сохранить финансово-экономическую стабильность почти на прежнем уровне, но при этом парадоксальным образом превратило два экономически развитых региона в крупнейших получателей федеральной финансовой помощи (ранее нечто подобное произошло с Якутией, которая получает большую помощь в виде трансфертов).

Другие ФЦП регионального развития имеют гораздо меньшее финансирование, но заслуживают упоминания, поскольку их наличие позволяет говорить о расстановке федеральным центром определенных региональных приоритетов:

- ФЦП "Юг России";
- ФЦП "Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996—2005 и до 2010 года";

- ФЦП развития Калининградской области на период до 2010 г.;
- ФЦП "Социально-экономическое развитие Курильских островов Сахалинской области (1994—2005 годы)".

Таким образом, главными объектами адресной финансовой поддержки в России являются отдельные субъекты федерации (Татарстан, Башкирия, Чечня, Калининградская область), два крупных региональных объединения, имеющих особое геополитическое значение (Юг и Дальний Восток), и часть субъекта федерации с уникальными геополитическими проблемами (Курильские острова)[26].

В российской практике экономической региональной политики активно использовались и другие формы адресной поддержки регионов.

- Индивидуальные финансово-бюджетные отношения с центром (выгодные регионам), зафиксированные в договорах о разграничении полномочий и межправительственных соглашениях. За счет таких соглашений на протяжении нескольких лет в начале и середине 1990-х гг. выделялись четыре "привилегированных" региона — Татарстан, Башкирия, Якутия и Карелия, которые практически все средства оставляли на своей территории. Но постепенно эта практика была прекращена в связи с использованием принципа общефедеральных стандартов в межбюджетных отношениях и минимизацией индивидуальных отношений.
- Индивидуальные целевые статьи в федеральном бюджете для регионов и городов. Финансовая помощь территориям выделялась отдельной строкой в федеральном бюджете. По этому принципу, например, велось финансирование Чечни. В 2000 г. помощь получил Дагестан в связи с вооруженным конфликтом. В 2006 г. финансовая помощь в размере 2 млрд. руб. была предоставлена Красноярскому краю в процессе его объединения с дотационными автономными округами. На уровне муниципальных образований на протяжении многих лет отдельной строкой в бюджете финансировался город Сочи — курорт федерального значения. Из федерального бюджета распределяется финансовая помощь закрытым административно-территориальным образованиям (ЗАТО); в 2006 г. объем дотаций ЗАТО составил 8,6 млрд. руб.
- Финансовые компенсации регионам, находящимся в особом положении. Примером стала компенсация тарифов на электроэнергию для регионов Дальнего Востока и Архангельской области. Еще один пример — государственная поддержка "северного завоза".
- Субвенции Москве за исполнение столичных функций (впоследствии отмененные).
- Субвенции и дотации на содержание автомобильных дорог.

---

[26] Кроме того, как уже ясно из вышеизложенного, действует ФЦП без конкретной региональной привязки, имеющая общий стабилизационный характер: "Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002—2010 годы и до 2015 года)".

6.6.5

Особый экономический режим в регионах

Распространенной в мире практикой является создание на ограниченных участках территории особого экономического режима. Например, известны свободные экономические зоны, зоны свободной торговли, зоны предпринимательства и т.п.

Политический смысл существования регионов с особым экономическим режимом заключается в формировании на их территории элементов автономии. Такая автономия либо обладает дополнительными финансовыми возможностями, либо получает возможность установить особые отношения с определенными бизнес-группами, использующими ее статус. В последнем случае выгода для региона может иметь только политический характер, выражаясь через патронажно-клиентельные отношения между регионом и корпорацией.

В российской практике первой формой особого экономического режима стали ***свободные экономические зоны*** (СЭЗ). Эта форма оказалась стихийной, нерегулярной и плохо регламентированной. В начале 1990-х гг. СЭЗ воспринимались как территории, которые быстрее начинают внедрять практику рыночных отношений и станут "флагманами" капиталистической экономики. За их статус велась лоббистская борьба, поскольку он позволял региональным элитам свободнее распоряжаться финансовыми ресурсами. Вначале вышел указ президента России "О свободных экономических зонах". В 1990—1991 гг. обсуждалось создание 11 СЭЗ — в Санкт-Петербурге, Ленинградской, Калининградской областях (СЭЗ "Янтарь"), Новгороде, подмосковном Зеленограде, Алтайском крае, Кемеровской, Читинской (СЭЗ "Даурия"), Сахалинской областях, Еврейской АО и Приморском крае. В частности, в 1990—1991 г. Верховный Совет России принимал распоряжения о развитии свободных экономических зон в Алтайском крае, Амурской, Кемеровской, Новгородской, Сахалинской областях, Еврейской АО, приграничном городе Выборг Ленинградской области, портовом городе Находка в Приморском крае. Более или менее реально действовали СЭЗ "Находка" в Приморском крае на базе крупного российского порта (предприятия работали в СЭЗ на условиях налогового кредита) и СЭЗ "Янтарь" в Калининградской области, имевшие наилучшие экономико-географические предпосылки.

Особенностью ситуации с СЭЗ на первом этапе стало отсутствие четких критериев их выделения и ясных правил работы. Многие предполагаемые СЭЗ были продуктом лоббизма региональных элит, не имея предпосылок для развития в таком качестве. Спорным моментом стала и выгода от их создания для государства, поскольку в ряде случаев СЭЗ не приносили выгоды ни федеральному, ни региональному бюджетам и приобретали сомнительную репутацию.

На протяжении 1990-х гг. ситуация с СЭЗ развивалась крайне неровно при отсутствии правил игры и большом влиянии индивидуального и не всегда эконо-

мически обоснованного лоббизма. Например, в 1995 г. статус СЭЗ президентским указом получила Кабардино-Балкария — одна из экономически слабых кавказских республик. Чуть раньше, в 1994 г. по распоряжению правительства создавалась свободная экономическая зона в Дагестане. По сути, СЭЗ создавались в рамках практики индивидуальных отношений между центром и регионами без необходимой проработки.

Ситуация была введена в правовое русло с появлением федеральных законов и используемого в них понятия ***"особая экономическая зона"***. Первым был принят федеральный закон "Об особой экономической зоне в Калининградской области", который установил экономический статус российского эксклава (который обусловлен геополитическими обстоятельствами). Этот закон вступил в силу в январе 1996 г. (в начале 2006 г. был принят новый закон об этой особой экономической зоне). Далее последовал закон "Об особой экономической зоне в Магаданской области" (вступил в силу в мае 1999 г.).

Особый экономический статус, подтвержденный на уровне федерального законодательства, в России получили только два приморских региона. При этом федеральный центр предпринимал определенные усилия для введения экономических и временных ограничителей, не допуская превращения этих регионов в полунезависимые экономико-политические образования.

Принятие закона об особых экономических зонах в российском парламенте произошло только в 2005 г. Причем этот закон не предполагает совпадения территории ОЭЗ с территорией субъекта федерации: речь идет о компактных территориях, где обеспечивается создание новых производств в условиях льготного режима. Создание особых экономических зон, совпадающих с целыми субъектами федерации, возможно только с помощью специальных федеральных законов. Главным и, возможно, единственным претендентом на такую зону является Калининградская область с ее особым экономико-географическим и геополитическим положением.

Кроме того, характерным явлением в 1990-е гг. стали ***внутренние офшорные зоны.*** В этих ситуациях регионы освобождали предприятия, регистрируемые на их территории, от своих налогов. Это привлекало многие компании, которые снижали таким образом свои издержки. Как правило, одновременно формировались особые отношения между руководством региона и представителями бизнеса, поскольку региональный бюджет от такой практики не выигрывал. Внутренние офшорные зоны, по сути, оформили особые отношения между региональными властями и отдельными крупными компаниями, заинтересованными в оптимизации налогообложения.

Обычно внутренние офшорные зоны создавались в небольших республиках и автономных округах. Примерами являются экономически слаборазвитая Ингушетия (зона экономического благоприятствования "Ингушетия" была создана по

решению федерального правительства; в 1996 г. в продолжение этой практики был принят федеральный закон о Центре международного бизнеса "Ингушетия"), Калмыкия (регистрация предприятий на условиях офшорного налогового законодательства проводилась через Агентство развития и сотрудничества), Республика Алтай ("Эколого-экономический регион "Алтай"). Позднее практику освобождения предприятий от региональных налогов стали применять в Мордовии, Эвенкийском, Чукотском АО и др. Например, Калмыкия на протяжении ряда лет была среди лидеров по доле федерального бюджета в налогах, собираемых на ее территории (т.е. налоги в региональный бюджет практически не шли)[27].

Однако практика внутренних офшорных зон была фактически свернута в 2004 г. в связи с введением в федеральное законодательство нормы, которая запретила освобождать предприятия от региональной ставки налога на прибыль (это было наиболее привлекательным стимулом для тех, кто пользовался услугами внутренних офшоров). Хотя определенные возможности для сохранения "офшорной" практики у регионов остаются: право снижать региональную ставку налога на прибыль в пределах 4%[28] и субсидирование предприятий из регионального бюджета на сумму заплаченных налогов[29].

На уровне городов признаки особого экономического режима в России на протяжении многих лет имели ЗАТО — ***закрытые административно-территориальные образования*** (табл. 8). Их количество в России составляет около 40, в основном они относятся к атомной промышленности или министерству обороны. Федеральный закон "О закрытом административно-территориальном образовании" был принят в июле 1992 г., после чего в него вносилось множество поправок.

Положение ЗАТО определялось несколькими аспектами:

- ЗАТО зависят от федерального бюджета, поскольку все они получают ежегодные дотации (в федеральном бюджете определяется, какую сумму дотаций получает какое ЗАТО);
- ЗАТО занимали совершенно особое положение в субъекте федерации. В региональные бюджеты налоги, собираемые на их территории, не поступали;
- ЗАТО на протяжении многих лет обладали признаками офшорных зон. Некоторые ЗАТО активно использовались компаниями как внутренние офшорные зоны. Однако в конце 1990-х гг. федеральное законодательство было ужесточено.

Однако эта ситуация тоже постепенно начала меняться в сторону ликвидации особого экономического статуса ЗАТО.

---

[27] В 2003 г. доля федерального бюджета в налогах, собираемых на территории Калмыкии, составила 85%.

[28] Этим правом воспользовался Пермский край, который решил снижать на 4% региональную ставку налога на прибыль для всех своих налогоплательщиков.

[29] Иными словами, налог уплачивается, но по специальному соглашению его сумма возвращается компании.

Также особый экономический режим предполагается еще для одного типа городов — ***наукоградов*** (табл. 9). Соответствующий закон принят в январе 1999 г., но он только определяет статус этих населенных пунктов. Далее на протяжении нескольких лет с помощью президентских указов формировался список наукоградов. Но содержание их особого статуса в целом остается неконкретизированным. Закон, принятый в 2004 г., установил, что статус наукограда с 1 января 2005 г. присваивается правительством России на определенный срок.

Наконец, в особом положении в России находятся ***северные регионы***. Учитывая их особые природно-климатические условия, в России формировалось специальное "северное законодательство", регулирующее особенности государственной поддержки этих территорий, льготы тем, кто живет и работает на Севере, и т.п. Можно говорить об особой — северной региональной политике в России. В 1993 г. появился федеральный закон "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях". В 1996 г. был принят федеральный закон "Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации", который действовал до 2004 г.

6.6.6

Позиции регионов-лидеров

Для полного представления о тех аспектах экономической региональной политики, которые имеют непосредственный политический эффект, необходимо сказать о позиционировании регионов, являющихся экономическими лидерами (карты 5, 6 и 7). Их позиционирование определяется следующими аспектами.

- Эти регионы обладают большими финансовыми возможностями, что часто является стимулом для политических амбиций, стремления к большей фактической автономии, попыток заставить центр считаться со своими интересами и т.п.[30]
- В рамках перераспределительной модели эти регионы играют роль доноров. Они не получают финансовую помощь от центра, а средства, собираемые на их территории, фактически используются для поддержки экономически слабых регионов. Это нередко вызывает большое недовольство и политические трения с центром.
- В российской практике можно встретить и высказывания, свидетельствующие о том, что регионы-доноры недовольны своим статусом и предпочли бы

[30] В середине 1990-х гг. характерным явлением были "налоговые путчи", когда региональные власти публично объявляли об отказе перечислять средства в федеральный центр (хотя реальных полномочий для этого они не имели: это была публично-политическая игра). Например, такие выступления были характерны для первого губернатора Иркутской области Ю. Ножикова.

стать получателями федеральной помощи. Парадокс ситуации состоит в том, что политические лозунги превращения региона в донора нередко звучали в выступлениях лидеров в регионах-реципиентах, тогда как многие доноры хотели бы получать средства из центра.

К 2000 г. в России произошло существенное увеличение числа регионов-доноров (в смысле регионов, которые не получают дотации). В 1997 г. их было всего восемь, что подчеркивало огромные контрасты между субъектами федерации. В этот список входили Москва, нефте- и газодобывающие округа (Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий), отдельные крупные промышленные регионы (Свердловская, Самарская области и Красноярский край), небольшая Липецкая область с крупным промышленным предприятием[31] и Башкирия.

В 1999 г. число доноров достигло 13, а в 2000 г. — уже 18 (в 2001 г. — 19). Число доноров было равно 18 на протяжении 2002—2004 гг., в 2005 г. оно увеличилось до 20, в 2006 г. — до 21 субъекта федерации.

Рост числа доноров объясняется как улучшением экономической ситуации в ряде регионов, так и тенденциями в экономической региональной политике, направленными на сокращение числа получателей федеральной финансовой помощи (статус донора отнюдь не означает, что регион процветает и может позволить себе любые расходы).

Анализируя списки регионов-доноров в 1999—2005 гг., можно определить типы регионов, которые на протяжении всего этого времени не получают дотации:

- крупные финансово-экономические центры — Москва и Санкт-Петербург;
- преимущественно сырьевые регионы — Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО, Республика Коми;
- экономически развитые республики — Башкирия и Татарстан;
- промышленно развитые и частично сырьевые регионы — Красноярский край, Пермская, Самарская, Липецкая области.

К числу "неустойчивых доноров" в начале 2000-х гг. можно было отнести следующие регионы:

- Удмуртия (донор в 2004 и 2005 гг.);
- Белгородская область (донор в 2001 г.);
- Вологодская область (донор с 2000 г.);
- Ленинградская область (донор с 2002 г.);
- Московская область (донор до 2000 г. включительно);
- Нижегородская область (донор с 2000—2001 гг.);
- Оренбургская область (донор с 2001 г.);
- Свердловская область (донор до 2003 г. включительно и в 2005 г.);

[31] Новолипецкий металлургический комбинат.

- Томская область (донор в 2006 г.);
- Тюменская область (донор с 2000 г.);
- Челябинская область (донор в 2000 и 2006 гг.);
- Ярославская область (донор с 2000 г.);
- Ненецкий АО (донор с 2001 г.).

Таким образом, в современных российских условиях 20—25 субъектов федерации могут считаться финансово благополучными с поправкой на те условия финансового благополучия, которые характерны для нашей страны на данном этапе.

В основном финансовое благополучие регионов определяется наличием достаточно развитого топливно-энергетического комплекса: запасами нефти и газа (Башкирия, Республика Коми, Татарстан, Удмуртия, Оренбургская, Пермская, Самарская, Тюменская области, Ненецкий, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО) и наличием крупной нефтепереработки и нефтехимии (Башкирия, Татарстан, Ленинградская, Нижегородская, Оренбургская, Пермская, Самарская[32], Ярославская области, а также Москва).

Вторым определяющим фактором является наличие крупных производств черной и цветной металлургии (Красноярский край, Белгородская, Вологодская, Липецкая, Оренбургская, Свердловская, Челябинская области).

Наконец, еще одним фактором можно считать столичный статус, который в российских условиях сочетается с более интенсивным развитием, привлечением инвестиций, регистрацией офисов ведущих российских компаний и т.п. (Москва, Санкт-Петербург, отчасти Московская и Ленинградская области).

Финансово-экономическое расслоение российских регионов наглядно демонстрирует анализ регионов, которые являются лидерами по доле в доходах российской бюджетной системы.

- Только два субъекта федерации могут считаться действительно крупными поставщиками средств в российскую бюджетную систему. Во-первых, это Москва, хотя ее доля постепенно снижается. По состоянию на 1 января 2005 г. по данным министерства финансов, на территории Москвы было собрано 18,5% всех поступлений в российский консолидированный бюджет (т.е. в федеральный, региональные и муниципальные бюджеты вместе взятые). Во-вторых, Ханты-Мансийский АО, где добывается основная часть российской нефти (его доля выросла до 16%, причем по доле поступлений непосредственно в федеральный бюджет этот округ в 2004 г. обошел Москву).
- На третьем месте с большим отставанием находится ведущий производитель природного газа и довольно крупный производитель нефти — Ямало-Ненецкий АО (5,5%).

[32] Кроме того, Самарская область является очень крупным центром прибыльного машиностроения (АвтоВАЗ).

Более 3% данные показатели составили в еще двух столичных регионах — Санкт-Петербурге и Московской области. Прочие регионы в лучшем случае формировали от 2 до 3% доходной части российской бюджетной системы. К их числу относились две крупные республики — Башкирия и Татарстан и еще три важных промышленных региона — Красноярский край, Самарская и Свердловская области.

6.7

Моделирование отношений "центр — регионы" в России

Развитие отношений "центр — регионы", начиная с 1991 г., прошло через несколько этапов. Каждому из них соответствует определенная модель региональной политики федерального центра и определенные модели поведения региональных властных элит (см. также: [Михайлов, 1998]). В настоящем параграфе описываются основные модели отношений "центр — регионы", характерные для тех или иных этапов. При этом далее по тексту неизбежен повтор сюжетов, о которых речь шла выше. Но в данном параграфе все они рассматриваются еще раз с позиций моделирования и определения изменений в балансе "центр — регионы".

6.7.1

Постсуверенизационная модель отношений 1991—1993 гг.

Модель отношений "центр — регионы" в России в 1991—1993 гг. можно назвать постсуверенизационной. Ее формирование стало следствием позднеперестроечных процессов, яркой характеристикой которых явился "парад суверенитетов". В то же время, утвердившись у власти на волне дезинтеграционных процессов, Б. Ельцин должен был найти новый баланс отношений между центром и регионами, чтобы сохранить государственное единство и территориальную целостность страны.

Еще одним принципиально новым моментом стала ликвидация КПСС и теперь уже полное исчезновение партийной вертикали. Соответственно требовалось создать новую систему управляемой из центра и устойчивой региональной власти.

Баланс отношений "центр — регионы" во второй половине 1991 г. был очевидно смещен в сторону регионов. Суверенизация многих российских республик была реальным политическим фактором. У этого процесса имелись свои ограничители, поскольку почти никто из республик не рассчитывал на международное признание и действительно независимый статус. В то же время уровень централизованного контроля в отношении этой части России был минимальным.

На этом этапе происходит фактическое отделение Чечни. Республика избирает своим президентом Д. Дудаева, который выступает с позиций сепаратизма. Российские законы практически не действуют на территории Чечни. Татарстан демонстрирует принципиальность, отстаивая свой суверенитет. На референдуме он принимает конституцию, не содержащую упоминанию о вхождении в состав России, и избиратели Татарстана поддерживают такую формулировку, как признание Татарстана субъектом международного права. В целом в российских республиках создаются правовые основы для политического и экономического суверенитета, декларируется верховенство республиканских законов над российскими, конституции и местные законы входят в противоречие с российскими.

Глубокая регионализация развивается и в процессе укрепления горизонтальных связей между регионами и региональными властными элитами. Еще с конца 1990 г. регионы заняты созданием межрегиональных ассоциаций.

В этой ситуации центр начинает создавать новые инструменты политического контроля за регионами, действуя в рамках достаточно узкого "коридора возможностей". Одним из важнейших решений становится создание *института губернатора (точнее — главы администрации), назначаемого президентом.* Обещанные поначалу губернаторские выборы откладываются, на них объявляется мораторий. Губернатор выполняет функции первого лица в регионе и руководителя исполнительной ветви власти. По сути, областная администрация становится преемником прежнего исполкома совета народных депутатов, и показательно, что многие главы администраций до своего назначения работали председателями облисполкомов. Такая кадровая политика позволила Б. Ельцину привлечь на свою сторону влиятельные группы региональной элиты и сохранить определенную преемственность, а следовательно, стабильность на региональном уровне. На этом этапе закладываются основы модели отношений "центр — регионы", в которой основную роль играют отношения между президентом и губернаторами.

Правда, следует отметить, что назначение глав администраций производится только в краях, областях, автономной области и автономных округах. Лишь в этих типах субъектов федерации действует созданная Б. Ельциным новая властная вертикаль. В республиках назначения не производятся. Там действует своя выборная власть, сохранившаяся от советского периода, которая на протяжении ряда лет постепенно сменяется президентской формой правления (проводятся выборы своих президентов). За рамками кадровой вертикали остаются и два города федерального значения, где еще в июне 1991 г. прошли всенародные выборы мэров.

Другим новым властным институтом становятся *полномочные представители президента.* Президент назначает их практически одновременно с главами администраций (причем назначения в республики почти не производятся, по крайней мере на начальном этапе). Полпреды входят в структуру администрации президента и

полностью подчиняются федеральному центру. Их задача — контроль за политической ситуацией на местах, в том числе за деятельностью губернаторов и информирование президентской администрации о происходящих процессах. На должности полпредов обычно назначались "демократически" настроенные представители местной элиты, депутаты, интеллигенция, которые отслеживали ситуацию в регионах с точки зрения новых, либерально настроенных слоев правящей элиты. В некоторых случаях это, кстати, приводило к их конфликтам с губернаторами — выходцами из номенклатуры.

С конца 1991 г. в России отмечается некоторое выравнивание баланса отношений между центром и регионами в пользу центра. Оно особенно заметно в краях и областях, но мало затрагивает республики.

При этом центр принимает федеративную модель как данность, тем более, что отказ от федерализма способствовал бы дальнейшему выталкиванию республик из российского политического пространства. Важным решением становится новое конституирование федерации с помощью Федеративного договора, который был подписан 31 марта 1992 г. С формальной точки зрения подписание этого договора дало старт новой Российской Федерации. Однако оно усугубило проблемы асимметрии. Подписание не одного, а трех договоров, по сути, поделило субъекты федерации на три сорта — республики, края и области, автономную область и автономные округа. Причем Татарстан и Чечня договор не подписали вообще, а Башкирия сделала это с оговорками.

Следует отметить, что ни центр, ни региональная власть не отличались на том этапе единством: на всех уровнях шла политическая борьба. В центре президент и исполнительная власть находились в остром конфликте с законодательной властью в лице Съезда народных депутатов и Верховного Совета России. Конфликт между ветвями власти характеризовал и ситуацию в большинстве регионов. Избранные в 1990 г. советы пытались сохранить свое преимущественное политическое положение, в то время как центр поддерживал развитие института губернатора как своего опорного института в регионах.

Одним из следствий нестабильной ситуации стало развитие института выборных местных глав. В республиках центр не регламентировал этот процесс, и там проходили выборы президентов. В некоторых краях и областях в апреле 1993 г. прошли первые губернаторские выборы, назначенные местными советами, с чем вынужденно согласился центр (за исключением Челябинской области).

Развитие конфликтов на всех уровнях закончилось сентябрьско-октябрьским кризисом 1993 г. В результате этого кризиса советская власть была ликвидирована как на федеральном, так и на региональном уровнях. Назначенные губернаторы в большинстве своем поддержали федеральный центр, подтвердив тем самым эффективность президентской вертикали.

6.7.2

Модель 1994—1996 гг. (модель Ельцина — Черномырдина)

Новый этап в отношениях "центр — регионы" начинается после разгона советов в октябре 1993 г. На этом этапе отношения между центром и губернаторами обретают новую завершенность.

Принципиальное значение имеют институциональные сдвиги, которые происходят параллельно на федеральном и региональном уровнях. В обоих случаях идет усиление исполнительной власти при симметричном ослаблении законодательной власти и, что принципиально важно, институтов парламентского контроля за исполнительной властью. В регионах формируется моноцентрическая система власти с губернатором во главе, которая является проекцией суперпрезидентской республики, складывающейся, по мнению многих аналитиков, на федеральном уровне.

Новые региональные законодательные собрания, избранные в конце 1993 — начале 1994 гг., имеют весьма ограниченные полномочия и в большинстве случаев попадают в зависимость от губернаторов. Центр с помощью Конституционного суда фактически заблокировал попытки некоторых регионов ввести парламентскую модель правления, в соответствии с которой губернаторы избираются законодательными собраниями или хотя бы подотчетны законодательной власти.

Таким образом, влияние губернаторов в своих регионах продолжает усиливаться. Контроль со стороны полпредов становится еще более слабым: фактически полпреды, а также практически все федеральные структуры в регионах попадают под неформальное, но весьма сильное влияние губернаторов. В то же время центр сохраняет вертикаль власти, не допуская пока перехода к выборности губернаторов. Первая серия губернаторских выборов проводится в порядке эксперимента только в декабре 1995 г., одновременно с думскими выборами.

Именно на этом этапе определяются институциональные основы отношений между центром и регионами, характерные для Российской Федерации. В декабре 1993 г. на референдуме была принята новая российская конституция, которая обозначала основные параметры отношений "центр — регионы", в частности конституционные принципы российского федерализма, о которых речь шла выше. Был создан новый политический институт — Совет Федерации, что привело к усилению регионального влияния на федеральном уровне. Возник новый баланс отношений между центром и регионами, несколько выправленный в пользу центра, с более стабильными отношениями, чем на предыдущих этапах.

В то же время этот баланс нельзя признать устойчивым. Формула отношений "центр — регионы" лишь в первом приближении определяется конституцией, в то время как необходимые федеральные законы откладываются на потом. Поэтому значительная часть отношений "центр — регионы" осуществляется в "серой зоне", где отсутствует должное правовое регулирование.

Складывается характерная модель, в соответствии с которой центр делится полномочиями, идет на уступки в обмен на политическую лояльность, которую демонстрируют региональные руководители. Показательно, что конституция 1993 г. не предусматривает серьезные рычаги федерального вмешательства. Логика борьбы за власть в России предполагала, что представители центра стремятся заручиться поддержкой региональных элит. Выиграв эту борьбу на том этапе и усилив институт президента на федеральном уровне, Б. Ельцин одновременно должен был идти на уступки региональным лидерам, тем самым "покупая" их лояльность.

В соответствии с этой логикой вступают в новую фазу отношения центра с республиками. С одной стороны, конституция 1993 г. установила принцип равенства субъектов федерации. С другой стороны, республики автономно развивали собственные властные институты и пользовались выгодами суверенизации, а точнее — тем, что центр мало вмешивался в их внутренние дела. Новой формой компромисса стало заключение договоров о разграничении полномочий между центром и субъектами федерации. На этапе 1994—1995 гг. они заключались только с республиками, и первой такой республикой стал Татарстан (февраль 1994 г.).

Таким образом, в совершенно особой сфере отношений между центром и республиками устанавливается свой новый баланс. В обмен на политическую лояльность и отказ от сепаратизма республики получают возможность в индивидуальном порядке разграничить свои полномочия с центром, который идет на серьезные уступки. Фактически многие республики получают значительную часть не только совместной, но и федеральной компетенции. Договора противоречили конституции и федеральному законодательству, но на это было принято "закрывать глаза". Зато с их помощью удалось решить вопрос о нахождении республик в составе России, хотя и на особых условиях (фактически некоторые республики, начиная с Татарстана, получили всю полноту экономического суверенитета). В целом доминирует тенденция к индивидуализации отношений между центром и регионами: в отсутствие строгого и единого федерального формата и необходимых федеральных законов отношения в значительной степени определяются конъюнктурными и субъективными факторами.

Способом консолидации федеральных и региональных элит на том этапе становится создание "***партий власти***" — политических движений, объединяющих руководителей обоих уровней. Самым ярким примером "партии власти" стало движение "Наш дом — Россия", созданное под парламентские выборы 1995 г. Движение возглавил премьер-министр В. Черномырдин, в его работе приняли участие большинство региональных лидеров, как из краев и областей, так и из республик.

На этом этапе баланс остается смещенным в пользу регионов. В то же время появляются признаки некоторого изменения ситуации в пользу центра. Так, все республики за исключением Чечни отказываются от сепаратистских устремлений и демонстрируют лояльность центру, получив взамен индивидуальные договора о раз-

граничении полномочий и значительно большую компетенцию, чем та, которой располагали "обычные" субъекты федерации. Губернатор становится фактически единственным реальным центром силы в своем регионе, но центр продолжает практику назначения губернаторов и при необходимости может отстранять их от должностей.

Главным содержанием этой модели является *элитный консенсус*. Элиты федерального и регионального уровня в процессе общего и индивидуального торга договариваются об отношениях, региональных полномочиях и т.п. Результатом становится рыхлая асимметричная федерация.

Кульминацией развития этой модели стали президентские выборы 1996 г. Они показали практически полную консолидацию региональных лидеров вокруг Б. Ельцина, поскольку их устраивала предложенная президентом система отношений. Заметим попутно, что практика заключения индивидуальных договоров о разграничении полномочий в первой половине 1996 г. (т.е. накануне выборов) была резко расширена за счет подписания договоров с краями и областями.

В то же время президентские выборы 1996 г. обозначили переход к новым моделям отношений "центр — регионы", характерным для второго срока правления Б. Ельцина. Поводом для развития этих моделей стало новое смещение баланса в пользу регионов и региональных элит по двум главным причинам:

- введение повсеместной выборности губернаторов, начиная с сентября 1996 г. (процесс завершился в 1997 г.);
- формирование с начала 1996 г. нового Совета Федерации, в состав которого по должности вошли первые лица регионов — губернаторы и спикеры законодательных собраний.

В результате губернаторы обрели новую легитимность и стали меньше зависеть от центра. Одновременно у них появилась возможность прямого влияния на федеральном уровне через верхнюю палату российского парламента. Федеральный центр, пойдя на эти уступки, начинает искать способы для выравнивания баланса и укрепления собственных позиций. С этим процессом связаны основные модели отношений "центр — регионы" в 1997—1999 гг., которые можно назвать моделями рецентрализации.

6.7.3

Модель 1997 г. (модель молодых реформаторов)

Содержание этой модели сводится к *созданию противовесов усилившимся губернаторам*. Наиболее активно реализацией этой модели занимались новые вице-премьеры А. Чубайс и Б. Немцов, получившие прозвище "молодые реформаторы". Частично эта модель реализовывалась и в то время, когда премьер-министром России ра-

ботал С. Кириенко. Но пик ее развития следует связать с маем—июнем 1997 г. [Туровский, 1998].

Губернаторский институт становится выборным. Причем в некоторых регионах к власти приходит оппозиция, в том числе члены КПРФ. Для федерального центра это означает серьезный вызов, ответ на который пытаются найти авторы данной модели. Формируется характерная логика развития отношений. Модель, при которой основными субъектами отношений "центр — регионы" являются президент и губернаторы, трансформируется за счет создания или усиления других политических институтов на региональном уровне, которые способствуют размыванию единства региональной властной элиты и позволяют центру играть на противоречиях в регионах.

Первым важнейшим противовесом губернаторам становится выборное местное самоуправление. Ранее в регионах существовала своя внутрирегиональная властная вертикаль: губернатор назначал глав местных администраций[33]. Она способствовала укреплению монополярной власти в регионах, достигшей пика своего развития в 1994—1995 гг. Теперь же в соответствии с конституцией 1993 г. и федеральным законом о местном самоуправлении на уровне районов и населенных пунктов возникает выборное местное самоуправление, которое к тому же не входит в систему государственной власти, а значит, вовсе не подотчетно губернаторам[34]. В регионах проходят выборы мэров городов и глав районных администраций, которые тоже обретают новую легитимность и политические права. Соответственно пространство губернаторского политического влияния в регионе значительно сокращается.

В существующей системе отношений "центр — регионы" институт местного самоуправления начинает восприниматься центром как важнейший ограничитель "губернаторской вольницы". Федеральный центр публично демонстрирует поддержку местному самоуправлению. Создается такая структура, как Совет по местному самоуправлению при президенте (позднее, в 1998 г. был создан Конгресс муниципальных образований как структура, представляющая на федеральном уровне интересы всех муниципальных органов власти). Принимается принципиальное решение по Удмуртии, где попытались отменить выборность глав районов и городов: сначала Конституционный суд, а затем и президент своим указом подтверждают прежнюю ситуацию. В регионах возникают многочисленные конфликты между губернаторами и выборными мэрами. В некоторых конфликтах центр фактически поддерживает мэров.

---

[33] За исключением особой категории мэров областных центров, которых назначал президент страны.

[34] Формально эта ситуация была сложнее, чем в новых отношениях между президентом и выборными губернаторами. В последнем случае действует принцип единства органов государственной власти. Местное же самоуправление отделено от государственной власти.

Вторым противовесом центр пытается сделать уже существующий с 1991 г. институт полпредов. К тому времени данный институт доказал свою неэффективность. Полпреды или попали под губернаторское влияние и не выполняли свои контролирующие функции, или вступили в конфликты с губернаторами, что вело лишь к ненужным скандалам. В 1997—1998 гг. федеральный центр делает первую крупную попытку укрепления федерального представительства непосредственно в регионах — с помощью института полпредов.

Одним из важных решений становится создание коллегий при представителях президента. В состав коллегий включаются руководители расположенных в регионе федеральных структур. Задача полпреда заключается в координации их деятельности, согласовании интересов и позиций с помощью регулярно собираемых коллегий. В соответствии с замыслом это должно вывести региональных "федералов" из-под губернаторского влияния и поставить их под определенный контроль чиновников президентской администрации, каковыми являются полпреды.

Также проводятся существенные изменения кадрового состава полпредов. Поражения действующих губернаторов на выборах стали поводом для увольнения полпредов. Причем во многих случаях новыми полпредами становятся видные региональные чиновники, зачастую из администраций проигравших губернаторов. Вообще отмечается тенденция к назначению на посты полпредов уже не "демократических комиссаров", а опытных чиновников-управленцев. Подразумевается, что эти более влиятельные фигуры смогут наладить работу федеральных структур в регионах в интересах центра, ограничив тем самым губернаторское влияние.

Показательно также, что полпреды назначаются теперь и в республики, чего раньше не было. И именно на этом этапе представители федерального центра начинают выражать открытое недовольство особыми правами, которыми пользуются республики. Другими словами, фактическая асимметрия федерации начинает вызывать у центра все большее раздражение.

Наиболее активно новая модель апробируется в Приморском крае. Здесь, в частности, производится замена полпреда, которым становится начальник УФСБ по региону, получающий к тому же дополнительные права, вторгающиеся в губернаторскую компетенцию. Одновременно разгорается конфликт между губернатором Е. Наздратенко и мэром Владивостока В. Черепковым, в котором "молодые реформаторы" фактически поддерживают мэра.

Важно отметить, что на этом этапе актуальным становится вопрос о наличии у центра возможности для отстранения от должности всенародно избранных руководителей. В первую очередь речь идет об увольнении губернаторов, однако реальных правовых возможностей для этого центр на том этапе не имеет. В то же время проходят первые эксперименты, связанные с отстранением от должности всенародно избранных мэров. В Бурятии имеет место прецедент, когда мэр Улан-Удэ В. Шаповалов расстается с должностью: суд признает его деятельность не соответствующей

законодательству, после чего республиканский парламент решает отстранить его от должности. Вторым, более жестким примером стало отстранение от должности В. Черепкова президентским указом в декабре 1998 г. Однако правовая база федерального вмешательства остается совершенно неразработанной.

Следует отметить, что модель 1997 г. не была реализована до конца. На этом этапе происходит не только политико-институциональное дробление на региональном уровне. В центре нет единого подхода к региональной политике, и политика "молодых реформаторов" не получает полной поддержки, являясь лишь тенденцией. Поэтому, например, "приморский эксперимент" терпит неудачу, и губернатор Е. Наздратенко сохраняет лидерство в регионе при фактическом согласии центра.

В целом возникает важная проблема — *разбалансированность региональной политики в связи с борьбой за власть на федеральном уровне и попытками различных групп влияния проводить свою политику.* Причиной такой ситуации становится подготовка к смене власти в связи с тем, что Б. Ельцин начинает второй и последний срок своего правления. Одновременно отмечается усиление позиций правительства как одного из центров формирования региональной политики. Эта тенденция объясняется не только ключевой ролью правительства в региональной экономической политике, но и тем, что премьер-министр в российской практике начинает рассматриваться как потенциальный преемник Б. Ельцина.

При этом центр все-таки добивается некоторого ослабления губернаторского института и усиления своего влияния в регионах. Однако непоследовательность его политики не позволяет кардинальным образом изменить ситуацию. Результатом становится скорее повышение конфликтности на собственно региональном уровне, но центру не удается наладить политику в стиле "разделяй и властвуй". Поэтому распад внутрирегиональной властной вертикали сменяется в регионах новой моделью подчинения местной власти — с помощью экономических рычагов. Финансово-экономические ресурсы подавляющего большинства муниципальных образований оказываются мизерными и абсолютно недостаточными для реализации политического потенциала и амбиций. Поэтому местное самоуправление, за исключением некоторых "ресурсных" городов, оказывается слабым и не способным к ограничению губернаторской власти. Новый потенциал института полпредов остается нереализованным в связи с отсутствием последовательности в политике центра.

6.7.4

Модель 1998 г. (модель Примакова)

Следующая попытка рецентрализации связана с тем периодом, когда российское правительство возглавлял Е. Примаков. К этому времени роль правительства и

премьер-министра в региональной политике еще больше возрастает, тогда как президента — несколько снижается. Это позволяет Е. Примакову выступить со своими предложениями по изменению баланса отношений в пользу федерального центра. Его модель получила любопытное название "*Согласие по вертикали*".

Если на предыдущем этапе главной задачей центра являлось создание противовесов губернаторам на региональном уровне, то в рамках модели Примакова ставится задача по укреплению собственно федерального центра. Впервые на официальном уровне ставится вопрос об укреплении властной вертикали. Другими словами, основная цель региональной политики определяется как *иерархизация отношений между центром и регионами, обеспечение политического и ресурсного превосходства центрального уровня власти над региональным.*

Одновременно ставится вопрос об усилении института федерального вмешательства и прежде всего — о создании системы санкций в отношении губернаторов и контроля за их деятельностью. Одним из главных предложений Е. Примакова был отказ от всенародных губернаторских выборов, т.е. от первопричины, породившей попытки центра найти институционально-правовые ограничители губернаторского института. От предложений по прямому назначению губернаторов, как это было в начале 1990-х гг., правда, быстро отказались. В качестве компромиссного варианта, более соответствующего федеративной модели, было предложено назначение губернаторов региональными законодательными собраниями, правда, не самостоятельно, а по представлению президента и с правом президента отзывать их от должности. Фактически данная модель предполагала достаточно жесткий и определенный кадровый контроль со стороны президента непосредственно за институтом губернатора. Хотя нерешенной осталась проблема многих республик, которые в тех условиях не согласились бы отказаться от всенародных выборов своих глав.

В то же время центр в соответствии с этой моделью предлагает отказаться от практики индивидуальных отношений между центром и регионами, создав единый и общий для всех формат. В качестве общегосударственной политической проблемы обозначается "правовой сепаратизм", т.е. несоответствие регионального и особенно республиканского законодательства федеральному. К тому времени происходит полное свертывание практики заключения договоров о разграничении полномочий между центром и регионами (последние договора были подписаны в первой половине 1998 г.). Практика этих договоров явно себя исчерпала, и не только потому, что по своему содержанию многие договора противоречили федеральному законодательству. К 1997—1998 гг. договора стали подписываться в массовом порядке, и уже мало что давали регионам в плане конкретных полномочий, превратившись в формальность и ритуал.

Следующей новацией федерального центра является *поиск упрощенного и более эффективного формата для работы с регионами.* Этот формат предполагает не просто деиндивидуализацию отношений и отказ от договорной практики разграни-

чения полномочий. Новыми приоритетными партнерами центра начинают выступать восемь межрегиональных ассоциаций. Строго говоря, еще во время премьерства С. Кириенко появляется понятие "восьмерка", т.е. восемь губернаторов, возглавляющих межрегиональные ассоциации. Российские премьеры начинают воспринимать "восьмерку" в качестве выразителей агрегированных региональных интересов, а свои визиты в регионы высокопоставленные федеральные чиновники обычно привязывают к заседаниям ассоциаций.

Попутно возникает тема укрупнения субъектов федерации, поскольку административно-территориальное деление воспринимается центром как слишком дробное, громоздкое и потому неудобное для реализации политики по укреплению властной вертикали. На том этапе межрегиональные ассоциации воспринимаются как прототипы новых, укрупненных субъектов федерации.

Модель Примакова представляет собой комплекс предложений председателя российского правительства того периода, направленных на общее укрепление федерального центра в системе отношений "центр — регионы". В основе этих предложений — *укрепление бюрократической властной вертикали, преодоление политико-правовой асимметрии и ликвидация практики индивидуальных отношений.*

В то же время данная модель отличалась определенной сбалансированностью. Укрепление федерального центра было частично скомпенсировано *расширением регионального влияния на федеральном уровне.* С этой целью в правительстве первый раз в новейшей российской истории сформировали полноценный "региональный блок". Одним из двух первых вице-премьеров был назначен бывший губернатор Ленинградской области В. Густов, главной сферой ответственности которого стали отношения с регионами. Другим решением стало создание отдельного министерства региональной политики. Причем министром, в соответствии с логикой сложившейся на предыдущем этапе "двуслойной" региональной власти (государственной и местной), стал бывший мэр города Сосновый Бор Ленинградской области В. Кирпичников. Еще одним важным решением Е. Примакова стало создание президиума правительства, в который была включена "восьмерка". Таким образом, губернаторы в лице руководителей межрегиональных ассоциаций получили право участия в текущей работе правительства.

В целом, ситуация в отношениях между центром и регионами на этом этапе отличалась заметной неустойчивостью. На федеральном уровне по-прежнему не хватало единства, и инициативы Е. Примакова по созданию властной вертикали не были реализованы. Действия главы правительства по усилению регионального представительства в правительстве оказались достаточно формальными по своему результату, поскольку реального влияния региональные лидеры таким путем не приобрели. Региональный блок в правительстве не распоряжался финансовыми ресурсами, позволяющими обеспечить развитие российских территорий, а президиум правительства оказался лишь бюрократической "надстройкой".

Как раз на этом этапе стало ясно, что при Б. Ельцине реализация политики, направленной на существенное ограничение губернаторской самостоятельности, была невозможной. Логика ельцинской региональной политики была задана еще в начале 1990-х гг., и президент по-прежнему считал губернаторов своей опорой. Поэтому инициативы Е. Примакова были свернуты, причем в еще более жесткой форме, чем инициативы "молодых реформаторов". В истории отношений "центр — регионы" они важны как первая попытка предложить комплекс мер, направленных на усиление федерального центра и радикальное изменение баланса сил в его пользу.

Новая замена премьер-министра в 1999 г. (Е. Примакова на С. Степашина) тем более привела к тому, что данная модель не была реализована. Даже структура правительства вновь изменилась, и региональное влияние в этом институте ослабло. Региональный блок ликвидировали одним из первых: В. Густов был уволен еще до Е. Примакова, а министерство региональной политики вновь слито с министерством по делам национальностей в министерство по делам федерации и национальностей. Вместо президиума правительства на некоторое время возник Экономический совет при правительстве, куда включали губернаторов.

6.7.5

Модель рецентрализации 2000—2005 гг. (модель Путина)

Принципиально новая ситуация в отношениях "центр — регионы" возникает в 2000 г. после смены российского президента и прихода к власти В. Путина. Сама смена власти стимулирует развитие новой модели, которая стала реакцией федеральной элиты на неудачные попытки укрепления позиций центра, потерпевшие поражение прежде всего из-за позиции Б. Ельцина и отсутствия должного единства на федеральном уровне. Б. Ельцин традиционно выступал в роли гаранта региональной самостоятельности и губернаторских "свобод", считая это залогом их политической лояльности. Создание ограничителей в лице полпредов и местного самоуправления здесь мало что изменило, хотя, безусловно, способствовало расслоению и фрагментации регионального уровня.

Приход к власти В. Путина совпал с актуализацией модели "***управляемого федерализма***", предполагающей усиление субординации по вертикали. Тема *укрепления властной вертикали* стала лейтмотивом действий федерального центра. Важно отметить, что при В. Путине резко снижается влияние на региональную политику такого фактора, как отсутствие консолидированной позиции в федеральном центре (как это было при Б. Ельцине пока шла борьба за преемственность власти). Напротив, усиливается противостояние федеральной и региональной бюрократий в борьбе за перераспределение дефицитных ресурсов. В этой борьбе федеральная бюрократия

в лице президентских структур, правительства и в значительной степени лояльного им парламента, а также судов выступает как единая сила, заинтересованная в централизации ресурсов. Это, правда, не исключает различных позиций и острой борьбы между федеральными группами влияния за контроль над теми или другими регионами, но это уже другой аспект данной ситуации.

Во-первых, реализуется комплекс мер, направленных на устранение территориально-политической асимметрии и создание более или менее единого формата *отношений между центром и регионами*. В официальной практике этот комплекс мер именуется воссозданием единого правового пространства. Прежде всего это касается республик, которые ранее имели фактически особый статус в составе федерации. Под угрозой санкций запускается процесс приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным, в результате чего устраняется основная масса противоречий. В соответствии с решением Конституционного суда признается незаконным республиканский суверенитет и иные наиболее "вызывающие" аспекты республиканского законодательства. Проводится практически полный демонтаж "договорных" основ федерации. Многие регионы сами отказываются от договоров о разграничении полномочий. Затем в соответствии с новым законодательством, вступившим в силу в 2003 г., договорная практика существенно ограничивается и начинает рассматриваться лишь как практика для "особых случаев".

В результате этих действий республики в значительной степени становятся идентичны другим субъектам федерации по своим политическим возможностям и располагаемым ресурсам. Правда, сохраняются особые индивидуальные ситуации, связанные с двумя республиками, в наибольшей степени отдалившимися от центра, — Чечней и Татарстаном. Обеспечить полное единообразие региональных ситуаций центр был не в состоянии.

Кроме того, даже усилился момент асимметрии в отношении автономных округов, фактический статус которых понизился. Новое законодательство 2003 г. в части разграничения полномочий между центром и регионами сократило объем полномочий, располагаемых округами, и ставит их в зависимость от краев (областей). Впрочем, это воспринималось как метод давления с целью ликвидировать автономные округа как субъекты федерации. При этом автономные округа могут решать вопросы своих отношений с краями и областями в индивидуальном порядке, что также в перспективе усиливает различия между ними.

Также следует обратить внимание на создание федеральным центром единого стандарта для региональной государственной власти, а затем и местного самоуправления. Этот процесс начинается в октябре 1999 г. в связи с принятием федерального закона об общих принципах организации государственной власти в субъектах федерации, а затем поправок к этому закону в 2000, 2003 и 2004 гг. Федеральный закон впервые устанавливает рамки, в которых функционирует региональная государственная власть, определяет ее функции и т.п.

Во-вторых, значительно усиливаются институты федерального контроля и вмешательства. Одним из важных решений в этом направлении становится реформа института полномочных представителей президента во взаимосвязи с созданием семи федеральных округов. Последние представляют собой новый упрощенный формат работы центра с регионами. Само их создание отразило поиск федеральным центром более простого и эффективного политико-административного формата для объективно сложного и раздробленного государства (параллельно началось активное обсуждение вопроса об укрупнении субъектов федерации, и принимается федеральный закон, регулирующий процедуру их добровольного объединения).

Федеральные округа — это промежуточный управленческий уровень, созданный специально для размещения федеральных структур, обеспечивающих контроль за региональными властными структурами и территориальными органами федеральной исполнительной власти. Ключевой такой структурой оказались семь полпредов (на уровне собственно субъектов федерации был создан подчиненный им институт главных и "простых" федеральных инспекторов). Полпреды решают задачи, связанные с контролем за выполнением на региональном уровне федеральных решений и деятельностью региональных властей, а также с координацией федеральных структур, действующих на региональном уровне. Развитие этого института вызвало серию конфликтов с губернаторами, поскольку в результате реформы обновленный институт полпредов стал гораздо более мощным ограничителем губернаторской деятельности по сравнению с прежним. Главное заключается в том, что полпреды стали мощными фигурами федерального уровня, работающими в непосредственном контакте с федеральным центром и являющимися проводниками его интересов на местах. Дополнительно важно отметить, что на уровне федеральных округов были созданы подразделения ряда других федеральных структур, прежде всего — генеральной прокуратуры и МВД.

Одновременно создается система санкций федерального центра в отношении губернаторов. Сначала федеральное законодательство определяет процедуру, которая ведет к отстранению губернаторов от должности и роспуску региональных законодательных собраний. Поводом для применения санкций становится принятие решений, в отношении которых суд устанавливает противоречие федеральному законодательству. В случае неисправления этих решений президент может отстранить от должности избранного народом губернатора или направить в Госдуму проект закона о роспуске регионального законодательного собрания. Тем самым был сделан важный шаг по усилению федерального вмешательства в его наиболее явной форме — кадровых санкций.

На следующем этапе, в конце 2004 г. принимается закон, отменяющий губернаторские выборы (первые назначения прошли в начале 2005 г.). Вместо всенародных выборов вводится процедура "мягкого назначения" (на официальном языке — "наделения полномочиями"). Данная процедура предполагает, что президент

страны представляет единственную кандидатуру на пост губернатора для утверждения региональным законодательным собранием (подобные инициативы активно обсуждались еще в тот период, когда действовала модель Примакова). До этого предварительный список из двух и более альтернативных кандидатур представляют полпреды, чтобы президент мог сделать свой выбор (впоследствии право предлагать кандидатуру на пост губернатора получила партия, выигравшая выборы в региональное законодательное собрание). Либо губернатор сам досрочно ставит перед президентом вопрос о доверии, после чего в случае подтверждения доверия президент вносит его кандидатуру для наделения полномочиями губернатора в законодательное собрание. Причем при определенных обстоятельствах региональные законодательные собрания могут быть распущены президентом в случае второго или третьего отказа утвердить представленную кандидатуру. Важной новацией данного закона стало непосредственное право президента распускать региональные законодательные собрания (ранее президент должен был внести проект соответствующего закона в Госдуму).

Наряду с контролем растет и зависимость регионов от федерального центра. Она проявляется в экономической сфере в связи с ростом финансовой централизации. Само по себе это сокращает политическое пространство для маневра региональных властей.

Также отмечается тенденция к переделу сферы совместного ведения центра и регионов в пользу федерального центра за счет внесения поправок в федеральные законы. Вообще борьба между центром и регионами за корректировку раздела полномочий в сфере совместного ведения составляет важнейшее содержание отношений "центр — регионы" и прямо влияет на баланс этих отношений.

В-третьих, происходит ослабление регионального влияния (участия) на федеральном уровне. Одним из важных решений становится реформа Совета Федерации: в соответствии с новым законом он формируется уже не из губернаторов и председателей законодательных собраний, которые, таким образом, теряют возможность прямого влияния на процесс принятия федеральных решений. Теперь Совет Федерации формируют делегированные исполнительной и законодательной властью регионов представители. Разработанная центром практика этого делегирования привела к резкому сокращению представительства региональных элит в верхней палате, несмотря на формальное соблюдение конституционного принципа.

Явно неадекватной компенсацией за потерю Совета Федерации для губернаторов становится Госсовет, который выполняет сугубо совещательные функции. Практика работы Госсовета показала, что повлиять на процесс принятия политических решений на федеральном уровне он практически не в состоянии.

В-четвертых, на собственно региональном уровне происходит дальнейшее усиление поляризации и сокращение губернаторских возможностей. Этому способствует продолжающийся вывод федеральных структур из-под фактического

губернаторского контроля. Важную роль в этом процессе сыграла реформа института полпредов, которые стали жестче контролировать деятельность "федералов" и влиять на принятие кадровых решений, включая с 2005 г. назначение губернаторов. Усилилась практика назначения на "федеральные" должности в регионах фигур, лояльных только центру и не связанных с группами местной элиты. Эта практика, ранее типичная для ФСБ, стала активно использоваться генеральной прокуратурой. Кроме того, поправки к закону о милиции фактически лишили регионы влияния на назначение и увольнение региональных начальников управлений внутренних дел.

Следует отметить, что в качестве определенной компенсации губернаторы получили полномочия в отношении органов местного самоуправления, частично восстанавливающие внутрирегиональную вертикаль власти. В частности, "симметричное" право отстранения от должности глав местного самоуправления. С конца 2004 г. активно обсуждался вопрос о предоставлении губернаторам права вносить в муниципальные собрания кандидатов на должность главы муниципального образования — по аналогии с новой схемой "мягкого назначения" самих губернаторов. Поэтому складывающуюся ситуацию можно с оговорками характеризовать как "вертикаль в вертикали".

Также создание системы федеральных округов изменило специфику горизонтальной интеграции территорий. Ранее эта интеграция была сугубо добровольной и реализовывалась в форме различных межрегиональных ассоциаций. В связи со слабым развитием горизонтальных связей, большими межрегиональными противоречиями, экономической зависимостью регионов от центра, неразвитой культурно-политической идентичностью более высокого уровня, чем уровень субъектов федерации межрегиональные ассоциации доказали свою неэффективность и не смогли стать мощными лоббистскими структурами федерального масштаба. После создания федеральных округов процесс горизонтальной интеграции развивается в значительной степени в рамках этих округов и, соответственно, под контролем федерального центра. Для этой цели в федеральных округах создаются совещательные органы (главным из них в 2005 г. был окончательно утвержден совет при полпреде), проводятся различные тематические мероприятия и пр. В конечном итоге это позволяет эффективнее проводить решения федерального центра на местах, получая при этом определенную обратную связь.

Итогом реализации данной модели стало *значительное смещение баланса сил в отношениях "центр — регионы" в пользу федерального центра.* Причем усиление централизации не просто оказалось не скомпенсированным частичным расширением регионального участия (как это предполагала модель Примакова, во многом предвосхитившая модель Путина), напротив, произошло заметное подавление последнего, в результате чего влияние регионов на федеральном уровне свелось к минимуму.

Столь резкое изменение баланса сил при фактическом отказе государства от политики децентрализации оказалось возможным в связи с отсутствием у регионов

достаточных ресурсов для реализации своего политического потенциала и сознанием региональными элитами бюрократической иерархии. Напомним, что аналогичная ситуация уже возникала во второй половине 1990-х гг. в связи с развитием местного самоуправления. В то же время, по мнению многих экспертов, такая ситуация, позволяя решать некоторые ситуативные задачи, поставленные федеральным центром, не дает обеспечить региональное развитие и ведет к усилению разрыва между центром и периферией. Кроме того, остаются нерешенными многие проблемы отношений с субъектами федерации, обладающими наибольшим ресурсным потенциалом или наиболее развитой этнополитической идентичностью и отстаивающими свое особое место в федерации.

6.7.6

Оптимизация отношений "центр — регионы" после 2005 г.

С 2005 г. в отношениях между центром и регионами наметились новые изменения. Процесс централизации был в целом завершен. На новом этапе отмечается поиск центром оптимальной модели разграничения полномочий между центром и регионами.

Во-первых, федеральный центр посчитал вполне достаточным уровень контроля за регионами и их властными элитами после перехода с начала 2005 г. к "мягкому назначению" губернаторов. Наметилось ослабление реальной роли полпредов, что стало заметным при анализе новых назначений на эти посты.

Во-вторых, в таких условиях федеральный центр запускает процесс передачи на региональный уровень ряда детализированных полномочий, которые, как стало ясно, не могут эффективно исполняться на федеральном уровне. На федеральном уровне остается процесс принятия стратегически важных решений в сфере политики и экономики, в частности — в сфере совместного ведения.

Высокий уровень политического контроля за региональными властными элитами сочетается с передачей отдельных полномочий в социально-экономической сфере на региональный уровень. В целом это свидетельствует об оптимизации отношений "центр — регионы", которая приходит на смену централизации 2000—2005 гг.

Литература

Основная

Аринин А.Н., Марченко Г.В. Уроки и проблемы становления российского федерализма. М., 1999.

Валентей С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность. М., 1998.

Договорные принципы и формы федеративных отношений в России / Под. ред. С. Собянина, О. Теплова, И. Умновой и др. М., 1999.

Кузнецова О.В. Мировой и российский опыт региональной экономической политики. // МЭиМО. 2003. № 10.

Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. М., 1997.

Медведев Н.П. Политическая регионалистика. М., 2002.

Политика в регионах: губернаторы и группы влияния / Под ред. Р. Туровского. М., 2002.

Политические процессы в регионах России / Под ред. Р. Туровского. М., 1998.

Салмин А.М. Российская Федерация и федерация в России // МЭиМО. 2002. № 2. С. 40—60; № 3. С. 22—35.

Столяров М.В. Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа. Казань, 1998.

Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 2000.

Федосов П.А. Двухпалатные парламенты: европейский и отечественный опыт // Полис. 2001. № 1, № 2.

Федерализм власти и власть федерализма / Под ред. М. Губогло. М., 1997.

Дополнительная

Афанасьев М.Н. Региональное измерение российской политики // Полис. 1998. № 2. С. 88—93.

Бандман М.К. Государственная региональная экономическая политика: вехи, задачи и пути ее реализации в Сибири // Регион: Экономика и социология. Известия Сибирского отделения РАН. 1996. № 2. С. 34—58.

Богачева О.В. Российская модель бюджетного федерализма в свете мирового опыта // МЭиМО. 1995. № 9. С. 104—125.

Болтенкова Л.Ф. Соотношение законодательства РФ и ее субъектов. Основные противоречия // Федерализм. 1996. № 1. С. 93—102.

Бусыгина И.М. Региональное измерение политического кризиса в России (политический анализ) // МЭиМО. 1994. № 5.

Бюджетный федерализм: опыт развитых стран / Под ред. О. Осколкова, В. Зубенко. М., 1996.

Бюджетный федерализм: проблемы становления и перспективы развития // Власть. 1995. № 4.

Валентей С. Российские реформы и российский федерализм // Федерализм. 1996. № 1.

Вардомский Л.В. Региональная политика: проблемы и противоречия // Власть. 1994. № 11. С. 41—46.

Вертикаль власти: Региональная и национальная политика, принципы местного самоуправления РФ. Документы, комментарии, разъяснения. (Из серии "Библиотечка "Российской газеты". Вып. 15). М., 1996.

Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики. СПб., 1998.

Дахин А.В., Распопов Н.П. Проблема региональной стратификации в современной России // Полис. 1998. № 4.

Ермаков В.Г. Федерация как форма государственного устройства России. М., 1999.

Захаров А.А. "Исполнительный федерализм" в современной России // Полис. 2001. № 4.

Золотарева М.В. Федерация в России: проблемы и перспективы. М., 1999.

Зотова З.М. Федеративное устройство России: две позиции: оптимизация взаимоотношений между Центром и регионами // Полис. 1998. № 3. С. 204—207.

Иванов И.Д. Европа регионов. М., 1998.

Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М., 2001.

Климанов В.В. Региональное развитие и экономическая самостоятельность субъектов Российской Федерации. М., 2000.

Козлов А.Е. Федеративные отношения и региональное управление в России: пути реформирования. М., 1994.

Козлов А.Е. Федеративные начала организации государственной власти в России. М., 1996.

Котляровский А.В. Основные составляющие региональной экономической политики в России. М., 1998.

Краснов Ю. Федерализм в современной России. Проблемы становления. М., 1993.

Красных О.В. Институт полномочных представителей президента Российской Федерации в контексте развития федеративных отношений. Автореф. дис. ... канд. юридич. наук. М., 2001.

Кузнецова О.В. Федеральный бюджет и регионы: опыт анализа финансовых потоков. М., 1999.

Кузнецова О.В., Лавров А.М. Территориальное перераспределение бюджетных ресурсов: сравнительный анализ моделей бюджетного федерализма // Регион: экономика и социология. 1996. № 3. С. 21—39.

Лавров А.М. Мифы и рифы бюджетного федерализма (доклад для Института "Открытое общество"). М., 1996.

Лившиц А.Я., Новиков А.В., Смирнягин Л.В. Региональная стратегия России // Региональная политика. 1994. № 6. С. 3—24.

Лысенко В.Н. От Татарстана до Чечни (становление нового российского федерализма). М., 1995.

Лысенко В.Н. Развитие федеративных отношений в современной России. М., 1995.

Макаренко Б.И. Губернаторские "партии власти" как новый общественный феномен // Полития. 1998. № 1. С. 50—58.

Марченко Г. Региональные проблемы становления новой российской государственности. М., 1996.

Медведев Н.П. Современные проблемы организации власти в федеративной России. М., 1995.

Миронов В. Центр и периферия: взаимоотношения представительно-законодательных структур в суверенной России (1990—1995) // Сравнительные этнополитические исследования. 1995. № 1. С. 36—54.

Миронов В.А. История взаимоотношений федерального "парламента" с республиканско-региональными органами представительно-законодательной власти (1990—1994 гг.) // Представительная власть. 1995. № 2.

Михайлов Р.В. Этапы становления новых федеративных отношений в Российской Федерации // Вестник МГУ. Сер. 12. Политические науки. 1998. № 1.

Основы национальных и федеративных отношений / Под ред. Р.Г. Абдулатипова. М., 2001.

Перспективы российского федерализма: федеральные округа; региональные политические режимы; муниципалитеты / Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д. и др. // Полис. 2002. № 4.

Петров Н. Федерализм по-российски // Pro et contra. 2000. № 1.

Поздняков А., Дульщиков Ю. Основные положения государственной региональной политики Российской Федерации // Регионология. 1995. № 1. С. 21—42.

Полпреды президента: проблемы становления нового института. М.: Научно-исследовательский институт социальных систем, 2001.

Развитие федеративных отношений в России: проблемы и перспективы / Строев Е.С., Валентей С.Д., Барабанов И.П. и др. М., 1997.

Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив / Под ред. Р.Г. Абдулатипова. М., 1998.

Скороходов В. Регионы и центр в реформируемой России // МЭиМО. 1994. № 10. С. 16—32.

Смирнягин Л.В. Концепция региональной системы России. М., 1995.

Смирнягин Л.В. Российский федерализм: парадоксы, противоречия, предрассудки. М., 1998.

Столяров М.В. Федерализм и державность: российский вариант. М., 2001.

Строев Е. Трудный поиск отечественной модели федеративных отношений // Федерализм. 1999. № 1. С. 5—22.

Туровский Р.Ф. Отношения "центр — регионы" в 1997—1998 гг.: между конфликтом и консенсусом // Полития. 1998. № 1 (7). С. 5—32.

Туровский Р.Ф. Политическая география. М.—Смоленск, 1999.

Умнова И.А. Современная российская модель разделения власти между федерацией и ее субъектами (актуальные правовые проблемы). М., 1996.

Фарукшин М.Х. Федерализм и демократия: сложный баланс // Полис. 1997. № 6.

Федерализм и публичная сфера в России / Галкин А.А., Федосов П.А., Валентей С.Д. и др. // Полис. 2001. № 4.

Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт. Вып. 1—3. Новосибирск, 1995—1996.

Центр — регионы — местное самоуправление / Под ред. Г.М. Люхтерхандт-Михалевой, С.И. Рыженкова. М. —СПб., 2001.

Чинарихина Г. Договор как способ разграничения полномочий между субъектами федеративных отношений в России // Власть. 1996. № 9. с. 20—25.

Эволюция российского федерализма (круглый стол) // Полис. 2002. № 3.

Чинарихина Г. Договор как способ разграничения полномочий между субъектами федеративных отношений в России // Власть. 1996. № 9. с. 20—25.

Эволюция российского федерализма (круглый стол) // Полис. 2002. № 3.

Контрольные вопросы

1. Назовите конституционные принципы российского федерализма.
2. Назовите известные вам примеры различных нормативных актов, регулирующих вопросы региональной политики.
3. Каковы полномочия различных властных структур федерального центра в сфере региональной политики?
4. Как развивается институт федерального вмешательства в современной России?
5. Опишите эволюцию института полномочных представителей президента в регионах и федеральных округах России.
6. Как изменилось позиционирование полпредов в системе "центр — регионы" после создания федеральных округов?
7. Опишите возможные процедуры отстранения от должности российского губернатора на разных этапах развития постсоветской России.
8. В чем отличия и сходства процедур отстранения от должности губернатора и роспуска регионального законодательного собрания на разных этапах?
9. Какова история регионального бикамерализма в СССР и современной России?
10. Опишите этапы развития Совета Федерации в современной российской истории. Какие причины и последствия имела каждая реформа Совета Федерации?
11. В чем состоят функции Совета Федерации в системе российского парламентаризма? Как организовано взаимодействие двух палат? Почему Совет Федерации называют верхней палатой?

12. Какие институты и механизмы регионального влияния на федеральном уровне существуют в России помимо Совета Федерации?

13. Каким образом в России осуществляется горизонтальная интеграция субъектов федерации и субрегиональных административных единиц?

14. Назовите принципы разграничения полномочий между центром и регионами в России. Какие нормативные акты регулируют разграничение полномочий?

15. Каковы основные полномочия федерального центра?

16. Что такое сфера совместного ведения центра и субъектов федерации и как осуществляется ее правовое регулирование? Какие тенденции характерны для развития этой сферы?

17. Опишите динамику развития договорных отношений между центром и отдельными субъектами федерации.

18. Как осуществляется регулирование отношений "центр — регионы" с помощью экономической региональной политики?

19. Каким образом экономическая региональная политика в России влияет на политическую самостоятельность регионов? Что в региональной политике обусловлено экономическими различиями между регионами?

20. Назовите примеры индивидуальных отношений между центром и регионами в сфере экономической региональной политики? Какие регионы имели и имеют в настоящее время признаки особого экономического статуса?

21. Раскройте содержание моделей отношений между центром и регионами на первом сроке правления Б. Ельцина.

22. Какие модели отношений "центр — регионы" были характерны для второго срока правления Б. Ельцина?

23. В чем особенности модели отношений "центр — регионы" при президенте В. Путине? Какие тенденции, связанные с централизацией власти, можно отметить на этом этапе?

24. Опишите процесс "колебаний маятника" в отношениях между центром и регионами в постсоветской России.

7
глава

РЕГИОНАЛЬНАЯ И МЕСТНАЯ ВЛАСТЬ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

7.1

Системы региональной власти

Региональная государственная власть на уровне субъектов федерации (далее — просто региональная власть) представлена в России двумя ветвями власти — ***исполнительной*** и ***законодательной*** (в качестве синонима законодательной власти в отношении регионального уровня также используется понятие "***представительная власть***") [Гельман, 1998; Нечаев, 2000; Органы государственной власти..., 1998].

Судебная власть представляет собой отдельную, особым образом организованную систему. В российских условиях нельзя рассматривать региональную судебную власть как разновидность региональной власти в связи с наличием единой системы федеральных судов разного территориального уровня, включая региональные и районные суды. Исключение составляют ***конституционные (уставные) суды***, создаваемые в отдельных регионах по собственной инициативе и никак не подчиненные Конституционному суду Российской Федерации, и, с оговорками, ***мировые судьи***, представляющие собой суд низшей инстанции и, в терминах политической регионалистики, самого низкого территориального уровня.

Задачами региональных конституционных (уставных) судов являются проверка соответствия региональных и местных нормативных актов конституции (уставу) данного региона, а также толкование региональной конституции (устава). Члены таких судов назначаются региональными законодательными собраниями.

Должности мировых судей создаются и упраздняются законами субъектов федерации. Мировой судья рассматривает гражданские, уголовные и административные дела в качестве суда первой инстанции. Однако вышестоящей судебной инстанцией по отношению к мировым судьям является районный суд, входящий в единую систему судов общей юрисдикции.

Система региональной власти в России формируется в соответствии с двумя принципами.

1. Принцип региональной самостоятельности.

Как гласит ст. 77 российской Конституции, "система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом". Предполагается, что регионы создают системы региональной власти на основе своих представлений о наиболее эффективной и соответствующей местным условиям модели.

2. Принцип общефедеральных стандартов.

Федеральный центр имеет право определять общефедеральные стандарты, обязательные для использования во всех системах региональной власти. Для этого принимаются федеральные законы, имеющие верховенство на всей территории страны. С помощью этих законов центр регламентирует системы региональной власти, определяя, какие параметры обязательны для использования во всех регионах, а какие определяются самими регионами.

Правовое регулирование региональной государственной власти осуществляется российской конституцией, федеральными законами, региональными конституциями (уставами) и иными региональными нормативными актами.

История развития российских систем региональной власти тесно связана с историей современного российского федерализма и постепенным усилением роли принципа общефедеральных стандартов в сравнении с принципом региональной самостоятельности.

В результате "парада суверенитетов" республики стали явочным порядком с помощью собственных законов формировать системы власти, по многим признакам напоминающие таковые в независимых государствах (введение института выборного президента республики и т.п.). Федеральный центр на первых порах практически не регламентировал развитие этих систем.

Переход к выборности региональных руководителей в остальных регионах был очень постепенным и затянулся на несколько лет с 1991 по 1997 гг. Это объяснялось стремлением центра сохранить более жесткий контроль за основной частью страны. При этом использование принципа выборности региональных руководителей не нашло столь широкой и устойчивой поддержки, чтобы считать его консенсусным принципом устройства региональной власти. В 2004 г. всенародные выборы региональных руководителей были вновь отменены.

Регламентация систем региональной власти оказалась очень сложным процессом, и борьба за принятие соответствующего федерального закона продолжа-

лась не один год. Реально принцип общефедеральных стандартов стал использоваться в России только с 1999 г.

История федерального законодательства, посвященного системам региональной государственной власти, начинается вскоре после выборов первого состава Государственной Думы. Весной 1994 г. был представлен проект федерального закона "Об общих принципах организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации". Этот закон принят Госдумой в марте 1995 г., но Совет Федерации, в составе которого доминировали представители региональной элиты, наложил на него вето. Вето верхней палаты было преодолено Госдумой. Однако после этого вето на данный закон наложил президент, подыгравший таким образом Совету Федерации.

В 1996 г. началось рассмотрение нового законопроекта по данному вопросу. На протяжении ряда лет этот закон постоянно отклонялся Советом Федерации (в 1997 г., дважды в 1998 г., еще раз в 1999 г.), а также президентом (в 1998 г.). Закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" был принят только в октябре 1999 г.

Столь длинная история принятия федерального закона объясняется прежде всего сопротивлением региональных элит. Регламентация региональной власти не устраивала региональные элиты, особенно в республиках, поскольку власть там сформировалась в соответствии с собственными представлениями элит о политической целесообразности и статусе субъектов федерации. Региональную исполнительную власть не устраивало неизбежное введение новым законом институтов парламентского контроля за ее деятельностью, развитие системы сдержек и противовесов, которая присутствовала далеко не во всех регионах. Этим объясняются действия Совета Федерации, который на том этапе представлял интересы региональных элит и прежде всего — региональной исполнительной власти. Президентская власть в России во многом подыгрывала региональной исполнительной власти, поскольку была заинтересована в укреплении своих позиций на местах. Однако в 1999 г. федеральный центр принял принципиальное решение в пользу нового закона, который оказался в числе последних законов, принятых незадолго до отставки Б. Ельцина и определивших развитие ситуации в сторону дальнейшего усиления регламентации уже при В. Путине.

Федеральный закон исходит из указанной выше конституционной нормы, предполагая, что система органов государственной власти устанавливается самими регионами. В то же время закон определяет, что образование, формирование, деятельность и полномочия органов региональной государственной власти регулируются как федеральным, так и региональным законодательствами. Федеральный закон не случайно носит название закона "об общих принципах", т.е. имеет рамочный характер. Хотя многие параметры региональной государственной власти определены в нем весьма четко и не допускают региональных вариаций.

Сформировавшаяся в России система региональной власти, общая для всех субъектов федерации, включает следующие органы власти:

- ***высшее должностное лицо субъекта федерации*** (используется также синоним "***губернатор***"[1]);
- ***высший исполнительный орган государственной власти***, который возглавляет высшее должностное лицо;
- ***законодательный (представительный) орган государственной власти*** (также его можно называть ***институтом регионального законодательного собрания, легислатуры, или ассамблеи***).

В России для законодательной ветви региональной государственной власти используется *принцип выборности*. Проводятся выборы депутатов в законодательный (представительный) орган государственной власти. В то же время *принципы формирования губернаторского корпуса в постсоветской России неоднократно менялись* в связи с общим неустойчивым форматом отношений между центром и регионами и постоянным стремлением центра осуществлять более жесткий контроль за деятельностью региональной исполнительной власти.

7.2

Исполнительная власть в субъектах федерации

В советский период региональная власть формировалась по принципам, близким к тем, которые используются в парламентских республиках: выборный совет народных депутатов, который в свою очередь формирует подотчетный ему исполнительный комитет совета народных депутатов (в республиках это были Верховный совет и Совет министров соответственно). В 1991 г. эта ситуация была кардинально изменена новыми российскими властями. При этом развитие региональной власти в республиках и остальных регионах происходило по-своему и должно рассматриваться отдельно.

На первом этапе постсоветской истории отмечается *постепенный переход от назначения губернатора президентом страны к* ***модели выборного губернатора***. Модель выборного губернатора в России в значительной степени была заимствована из американского опыта, и по этому параметру, как и по ряду других, Россия следовала в русле американского федерализма. В начале 1990-х гг. губернаторские выборы считались обязательной частью общего процесса демократизации в стране. В то же время развитие именно этой модели в России обусловлено и процессами в

[1] В качестве синонимов могут использоваться и такие понятия, как "региональный руководитель", "региональный лидер" и др.

национальных республиках, где с 1991 г. на волне суверенизации стали избирать своих президентов, с чем вынужден был считаться центр.

Первые выборы региональных глав прошли еще в советский период, в июне 1991 г. Основная часть субъектов федерации перешла к выборной модели в 1996—1997 гг. [Слепцов и др., 1998]. Последним к этой модели должен был перейти Дагестан в соответствии с новой конституцией республики, принятой в 2003 г.

Однако в конце 2004 г. начался новый этап, связанный с отменой всенародных губернаторских выборов и переходом к "мягкому назначению" губернаторов президентом страны с утверждением кандидатуры региональным законодательным собранием (см. выше). Переход к ***модели "мягкого назначения"*** также является постепенным: назначения производятся по истечении срока полномочий выборных губернаторов или в результате их ухода в отставку (см. ниже). В конце 2005 г. процедура "мягкого назначения" была уточнена, *в модели назначенного губернатора были усилены элементы дополняющей ее* ***модели "парламентской республики"***.

7.2.1

Исполнительная власть в республиках

В республиках отмечался *постепенный переход от советской системы регионального управления к модели президентской республики с всенародно выборным главой.* Этот переход был стимулирован "парадом суверенитетов" и воспринимался в контексте становления республиканской государственности. Федеральный центр не вмешивался в эти процессы, позволив республикам развивать собственные модели региональной власти. Во многих президентских указах начала 1990-х гг. специально оговаривалось, что они не действуют на территории республик.

В то же время переходный период оказался очень постепенным. Во многих республиках на протяжении ряда лет сохранялась парламентская форма правления.

Первые президентские выборы в российской республике прошли в июне 1991 г. в Татарстане. Эта республика подчеркнула таким образом свои политические амбиции и претензии на повышение статуса. Однако до распада СССР выборы нигде в республиках больше не проводились.

Вскоре после распада СССР примерно половина российских республик ввели пост выборного президента и организовали на своей территории первые президентские выборы. В октябре 1991 г. президентские выборы прошли в Чечне (их выиграл Д. Дудаев, взявший курс на достижение полной государственной независимости республики) и Калмыкии. Однако в Калмыкии выборы не состоялись, поскольку ни один из кандидатов во втором туре не смог набрать необходимое по весьма жесткому местному законодательству число голосов. В декабре 1991 — январе 1992 гг. президентские выборы проходили в двух республиках Северного Кав-

каза (Адыгея и Кабардино-Балкария), Марий Эл, Чувашии, Мордовии и Якутии. Чуть позже, в марте 1992 г. своего президента избрала Тува. В Чувашии выборы не состоялись по тем же причинам, что и в Калмыкии. В остальных республиках, таким образом, появились всенародно избранные президенты.

Следует отметить, что трансформация власти в республиках в большинстве случаев проходила по одному сценарию. Основные рычаги управления сохраняли в своих руках представители советской и, как правило, национальной номенклатуры. Глава республики, т.е. лицо, занимавшее пост председателя Верховного совета, обычно становился основным кандидатом на президентских выборах и одерживал победу. Новые фигуры пришли к власти только в Чечне (лидер чеченских националистов, генерал Д. Дудаев) и Мордовии (представитель русской демократически настроенной элиты В. Гуслянников).

В остальных республиках процесс перехода от модели парламентской республики к модели президентской республики оказывается сравнительно медленным. Он разворачивается в зависимости от темпа принятия республиканских конституций и их содержания, а также укрепления позиций лидеров, готовящихся к выборам. Некоторые республики на первых порах все-таки отказываются от президентской модели и преобразовывают советскую модель управления в модель парламентской республики.

Так, в 1993 г. процесс формирования региональной исполнительной власти в новых институциональных рамках идет неровно. С одной стороны, в апреле 1993 г. президента удается избрать в Калмыкии. С другой стороны, в Мордовии в результате борьбы прежней номенклатуры с В. Гуслянниковым пост президента республики был ликвидирован (это решение не признавали российские власти, но оно подтверждено Конституционным судом). Мордовия временно вернулась к модели парламентской республики. Также первые в истории президентские выборы прошли в феврале 1993 г. в Ингушетии, которая была воссоздана в 1992 г.

Первые думские выборы в России совпали еще с рядом президентских кампаний в республиках. В этот день состоялись выборы президентов Башкирии и Чувашии, а в начале 1994 г. — Северной Осетии. В апреле—июне 1994 г. главы республик были избраны в Карелии, Республике Коми и Бурятии.

Характерной ситуацией для парламентских республик начала 1990-х гг. стала ожесточенная конкуренция между руководством Верховного совета и Совета министров. В республиках возникают элементы двоевластия, поскольку исполнительная власть сосредотачивает в своих руках значительные экономические полномочия и стремится выйти из-под контроля законодательной власти. В ряде случаев именно премьер-министры республик стали главными соперниками председателей верховных советов. При этом последние, занимая более сильные институциональные позиции, везде одержали победу и стали всенародно избранными республиканскими

руководителями. Так случилось в Северной Осетии, Карелии, Республике Коми и Бурятии[2].

Следует отметить, что, начиная с 1994 г., не во всех республиках для обозначения должности всенародно избранного главы используется понятие "президент". В Карелии избирается председатель правительства республики, в Республике Коми — просто глава республики. В Дагестане в 1994 г. создается совершенно особая модель управления, вообще не предполагающая всенародные выборы главы (см. ниже).

С 1995—1996 гг. в некоторых республиках начинаются уже вторые выборы президентов. В октябре 1995 г. на второй срок избирается президент Калмыкии. Весной 1996 г. проходят вторые в истории выборы президента Татарстана. Также в 1995 г. меняется ситуация в Мордовии, где глава республики временно избирается Конституционным собранием и начинается новый переход к модели выборного главы.

Одновременно республики одна за другой продолжают отказываться от модели парламентской республики. В 1996 г. это происходит в Хакасии, в 1997 г. — в Республике Алтай. Первые выборы главы проходят в Мордовии (1998 г.) и Карачаево-Черкесии (1999 г.). Наконец, в 2000 г. отказывается от парламентской модели Удмуртия, где прошли президентские выборы.

7.2.2

Модели исполнительной власти в республиках

К концу 2004 г., т.е. к началу нового этапа формирования региональной исполнительной власти, в российских республиках сложилось несколько моделей.

Модель президентской республики использовалась в 14 республиках (главой республики является президент, которого выбирает народ). Ранее она также применялась в Мордовии и Туве, которые от нее отказались. К числу президентских республик относились: Адыгея, Башкирия, Бурятия, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Марий Эл, Северная Осетия, Татарстан, Удмуртия, Чечня, Чувашия, Якутия.

В 2005 г. из этого списка выбыли Калмыкия и Северная Осетия, и число "президентских республик" сократилось до 12.

Само наличие в республиках поста президента вызывало дискуссии на федеральном уровне. Должность президента воспринимается частью политиков и экспертов как рудимент эпохи "парада суверенитетов", неуместный на этапе укре-

[2] В Карелии глава правительства в итоге отказался от участия в выборах, в прочих республиках премьер-министры проиграли выборы.

пления властной вертикали. Есть точка зрения, что в России не должно быть других президентов в системе государственной власти, помимо президента страны. Были попытки ввести поправки в федеральное законодательство, запрещающие использование понятия "президент" для наименования высшего должностного лица в регионе. Летом 2005 г., подчеркивая свою лояльность центру, власти Северной Осетии приняли решение о переименовании должности регионального руководителя из президента в просто главу республики. За ними последовала Калмыкия.

Наряду с президентской в некоторых республиках применялась ***премьерская модель***. Здесь народ выбирал председателя республиканского правительства. Эта модель возникла в регионах, в которых долгое время сохранялась модель парламентской республики. Обычно премьерская модель предполагает сохранение за республиканским парламентом несколько больших рычагов контроля за деятельностью исполнительной власти, чем это возможно при президентской модели. Впервые такая модель была введена в Карелии в 1994 г. (затем Карелия от нее отказалась). В 1996 г. к ней перешла Хакасия, в 1997 г. — Республика Алтай. В 2002 г. по тактическим соображениям правящая элита Тувы решила отказаться от президентской модели в пользу премьерской[3].

Кроме того, может быть выделена ***модель главы республики***. В этих республиках не используется понятие "президент", и высшее должностное лицо просто именуется главой республики. Данная модель применялась в тех республиках, которые по каким-то причинам не стали вводить президентский пост. Например, в Республике Коми сорвался всенародный референдум о введении поста президента республики, после чего была принята конституция, предусматривающая всенародные выборы первого лица, именуемого не президент, но глава республики. Мордовия экспериментировала с президентским постом в начале 1990-х гг., и, создавая новый политический режим, ее власти решили отказаться от этой должности. Понятие "глава республики" официально использовалось и в Карачаево-Черкесии с ее сложным национальным составом и многочисленными внутренними конфликтами. Поэтому там сначала решили не вводить пост президента и сделали это позднее. Напротив, Карелия отказалась от премьерской модели и ввела пост главы республики. Республика Алтай ввела пост главы республики, который одновременно является и именуется председателем правительства.

По сути, понятие "глава республики" является заменой понятия "президент" в отдельных республиках. По состоянию на начало 2006 г. оно является официальным наименованием высшего должностного лица в Республике Алтай, Калмыкии, Карелии, Республике Коми, Мордовии и Северной Осетии.

---

[3] Новая конституция была принята незадолго до истечения второго президентского срока Ш. Ооржака. На следующие выборы Ш. Ооржак пошел по новой конституции, а должность высшего должностного лица стала называться "председатель правительства".

Совершенно особая модель использовалась в Дагестане, где можно говорить о ***региональной дагестанской модели.*** С 1994 г. высшим органом государственной власти в Дагестане служил Государственный совет, в состав которого входят 14 членов. Каждый член Госсовета являлся представителем одного из народов Дагестана, имеющего, таким образом, статус государствообразующего (в состав Госсовета включаются представители аварцев, агулов, азербайджанцев, даргинцев, лакцев, лезгин, кумыков, ногайцев, русских, рутульцев, табасаранов, татов, цахуров и чеченцев). Председатель Госсовета был высшим должностным лицом в республике.

Госсовет и его председатель в Дагестане избирались Конституционным собранием — специально созываемым для этого представительным собранием. Конституционное собрание наполовину состояло из депутатов республиканского парламента, наполовину — из делегатов от органов местного самоуправления. Федеральный закон 1999 г. предусмотрел возможность для того, чтобы Дагестан мог сохранить такую форму правления. Тем регионам, которые на момент принятия федерального закона выбирали своих руководителей на специально созываемом собрании представителей, было позволено сохранить такую модель.

Возникновение особой региональной модели в Дагестане объясняется крайне сложной этнополитической ситуацией, в которой всенародные выборы президента республики могли нарушить этнический баланс и дать преимущество одному этносу перед другими. В Дагестане проводились референдумы о введении поста президента, но избиратели голосовали против (в июне 1992 и марте 1999 гг.). Необходимостью обеспечить этнополитическую стабильность объясняется создание коллективного полиэтнического органа управления в виде Госсовета. Однако часть республиканской элиты по-прежнему выступала за введение президентского поста, что и было сделано в соответствии с конституцией 2003 г. После истечения срока полномочий действующего Госсовета в Дагестане в 2006 г. должны были пройти президентские выборы, что сделало бы его еще одной президентской республикой. Однако выборность дагестанского президента пришлось отменить уже в связи с изменениями в российском законодательстве в 2004 г.

Модель парламентской республики (когда население избирает парламент, который формирует исполнительную власть; главой республики является председатель парламента) не предусмотрена федеральным законодательством, принятым в 1999 г. Поэтому Удмуртия, остававшаяся последним "островком" парламентской модели, все-таки изменила конституцию и провела первые президентские выборы в 2000 г. Ранее довольно долго парламентская модель сохранялась в Хакасии (до 1996 г.) и Республике Алтай (до 1997 г.). В 2003 г. обсуждался вариант ее повторного введения в Башкирии в процессе подготовки к очередным выборам президента республики. Однако в таком случае было практически невозможно обеспечить соответствие башкирского законодательства российскому.

Важно отметить, что принятие федерального закона в 1999 г. и развитие системы общефедеральных стандартов привело к *минимизации статусных различий между руководителями республик, использующих разные обозначения своей должности.* Ранее президентская модель воспринималась как подтверждение высокого статуса региона и, соответственно, высокого статуса регионального руководителя. Эта модель формировалась по аналогии с федеральной моделью, в которой институт президента "приподнят" над исполнительной властью. Однако в соответствии с федеральным законом все высшие должностные лица являются руководителями исполнительной власти своих регионов.

В нынешней ситуации наименования "президент", "глава республики" и "председатель правительства" представляют собой региональные варианты общего понятия "высшее должностное лицо". Поэтому говорить о различных управленческих моделях в республиках нужно с большими оговорками. Эти модели различаются ныне лишь в довольно узких рамках федерального законодательства и уже не воспринимаются как совершенно разные системы региональной власти[4].

В связи с изменением российского законодательства в конце 2004 г. республики должны были отказаться от всенародных выборов своих руководителей и пользоваться формулой "мягкого назначения". Первыми процесс назначения в первой половине 2005 г. прошли президенты Ингушетии и Татарстана, глава Северной Осетии. Политика рецентрализации и интерес к сохранению власти в руках правящих групп предопределили лояльность правящих республиканских элит к изменению модели формирования региональной исполнительной власти. Помимо прочего это привело к практически полной утрате смысла при использовании понятия "президент" для наименования высшего должностного лица в республике: президент республики перестал быть выборным лицом. Разные наименования высших должностных лиц в республиках сохранились, но наметилась тенденция к прекращению использования понятия "президент". В сущности, на месте прежнего относительного разнообразия с 2005 г. возникла только одна модель — *назначаемого главы республики с разными наименованиями должности.*

7.2.3

Исполнительная власть в других регионах России

В остальных регионах России отмечается своя история развития института регионального руководителя, возглавляющего исполнительную власть.

[4] В этой связи характерно изменение политического дискурса начала XXI в. Президентов и иных руководителей республик в обиходе все чаще называют "губернаторами" по аналогии с "обычными" областями.

На начальном этапе постсоветской истории предполагалось, что выборность региональных руководителей будет вводиться во всех регионах. В августе 1991 г. президент России Б. Ельцин обещал скорейшее проведение выборов. К тому времени в двух городах, впоследствии получивших конституционный статус городов федерального значения, уже прошли выборы: в июне 1991 г., одновременно с выборами президентов России и Татарстана, в Москве и Санкт-Петербурге состоялись выборы мэров. Это — первые примеры выборов региональных глав в российских регионах, помимо республик.

На переходный период, однако, был создан новый институт — ***назначаемого президентом главы региональной администрации*** (под администрацией здесь понимается орган региональной исполнительной власти). Этот институт использовался в краях, областях, автономной области и автономных округах. Назначения начались сразу после победы российского руководства в августе 1991 г. и продолжались до февраля 1992 г. Они считались временной формой и не распространялись на республики. Ключевым нормативным актом на том этапе стал президентский указ "О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР" от 22 августа 1991 г.

Назначаемый президентом глава администрации явился важнейшим институтом централизованного контроля в условиях нестабильного государства в начале 1990-х гг. Уступкой региональным элитам была двойная подотчетность главы администрации: его назначение подлежало согласованию с региональным советом, и он оказался подотчетен как президенту, так и совету. На практике региональные советы предлагали президенту одну или несколько кандидатур, из которых обычно и делался выбор. Стабилизирующую роль играла и кадровая политика президента, поскольку главой администрации практически всегда назначался более или менее влиятельный представитель местной элиты.

Таким образом, хотя губернаторов назначал президент, в регионах существовала система сдержек и противовесов, и региональная законодательная власть могла влиять на назначение.

Однако президент мог и не считаться с предложениями региональных советов. Возникали конфликтные ситуации, когда совет отказывался утверждать назначенного президентом главу администрации. В этих случаях президентский назначенец часто продолжал работать в статусе исполняющего обязанности главы администрации. Поэтому реальное влияние выборных органов региональной власти на главу администрации было ограниченным, и федеральный центр стремился к их дальнейшему ограничению.

Переходный период с сохранением института назначаемого главы региональной администрации оказался весьма продолжительным. 24 октября 1991 г. в России был принят закон "О выборах главы администрации"[5]. Верховный Совет

[5] Этот закон содержал интересный и далее не использовавшийся ограничительный "ценз легитимности": победитель должен получить не менее 25% голосов от общего числа избирателей в регионе.

даже назначил выборы на 8 декабря 1991 г. Однако в ноябре 1991 г. выборы были отменены Съездом народных депутатов, который ввел мораторий до 1 декабря 1992 г. Причина таких изменений заключалась в новой позиции российского руководства. Оно опасалось, что в результате выборов только что назначенные главы могут проиграть, и к власти придут противники политики Б. Ельцина. "Опасность" прихода к власти в регионах "противников реформ" была публично озвученной позицией высокопоставленных российских чиновников.

В то же время единичные случаи назначения в регионах выборов были. Первая серия выборов в краях и областях приходится на апрель 1993 г., выборы проводились одновременно с всероссийским референдумом. Их инициаторами стали региональные советы, действовавшие в ситуации конфликта с назначенным главой администрации. Эта типичная ситуация стала причиной для проведения выборов в Амурской, Брянской, Липецкой, Орловской, Пензенской, Смоленской и Челябинской областях. Выборы в Красноярском крае решено было организовать в связи с отставкой действующего главы администрации и стремлением руководства края укрепить свои позиции с помощью выборов.

Федеральный центр в этой ситуации занял двойственную позицию. С одной стороны, он был не в состоянии заблокировать проведение региональных выборов в ситуации, когда региональные советы имели значительные полномочия. Дело в том, что съезд народных депутатов России в декабре 1992 г. решил: в конфликтных ситуациях, если губернатор назначен без согласования с советом или если ему выражено недоверие, региональные советы вправе назначить выборы. С другой стороны, в одном конкретном случае — политически важной и экономически значимой Челябинской области центр решил не признавать эти выборы, настаивая на сохранении у власти действующего главы. Последний не принял участия в выборах (в отличие от всех прочих случаев) и остался губернатором. Выборы проходили на фоне ожесточенных споров и судебных разбирательств. Президент страны объявил выборы незаконными на основании решения областного суда, действовавшего в интересах назначенного Б. Ельциным губернатора. Вообще для того чтобы подтвердить свое влияние на процесс региональных выборов, президент принимал решение о назначении избранного главы своим указом, тем самым подтверждая легитимность последнего со своей стороны.

Ситуация сложилась таким образом, что во всех конфликтных случаях 1993 г. "ельцинские" губернаторы проиграли, и президент был вынужден считаться с избранием на пост губернаторов других людей, обычно — представлявших прежнюю партийно-советскую номенклатуру. Иная ситуация сложилась в Красноярском крае, где выиграл исполняющий обязанности губернатора В. Зубов, что полностью устраивало центр. В Челябинской области после выборов на некоторое время возникло двоевластие, но назначенный президентом губернатор сохранил рычаги контроля за ситуацией.

После сентябрьско-октябрьского кризиса 1993 г. федеральный центр сохраняет институт назначаемого губернатора и усиливает его позиции в регионах. Так, 7 октября 1993 г. вышел президентский указ "О порядке назначения и освобождения от должности глав администраций краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального подчинения", который снимал ответственность глав администрации перед региональными советами (сами советы вскорости были распущены). Далее, 22 октября 1993 г. вышел новый принципиально важный нормативный акт — указ "Об основных положениях организации государственной власти в субъектах Российской Федерации". В соответствии с этим указом глава администрации назначался и освобождался от должности президентом страны по представлению главы российского правительства. Были ослаблены возможности парламентского контроля со стороны новых законодательных собраний, которые начинают избираться с декабря 1993 г., после роспуска советов.

После 1993 г. на рассматриваемой части России сохраняется модель назначаемого губернатора. Притом важным изменением становится ликвидация в регионах элементов "парламентской республики" в виде влияния региональной законодательной власти на назначение губернаторов. Вертикаль исполнительной власти была усилена.

Двойственность ситуации с губернаторскими выборами состояла в том, что президент имел право назначать и отстранять от должности всенародно избранных губернаторов. Во время сентябрьско-октябрьского кризиса президент отстранил от должности двух губернаторов, избранных в апреле 1993 г., — А. Сурата в Амурской области и Ю. Лодкина в Брянской области.

В то же время мораторий на выборы продолжал действовать (в 1994 г. только в одном регионе, не считая республики, прошли выборы — в Иркутской области[6]). В октябре 1994 г. в увязке с отменой выборов губернатора Приморского края президент издал указ о пролонгации моратория на выборы (которые считались возможными лишь в исключительных случаях) и утверждении положения, закреплявшего подотчетность глав администраций президенту страны.

В некоторых "русских" регионах в тот период отмечаются попытки введения модели, напоминающей парламентскую республику. Суть этой модели заключается в том, что главу администрации избирает региональная легислатура, подобно тому, как в советский период совет формировал исполнительный комитет и избирал председателя этого комитета, игравшего роль регионального правительства. Такие попытки были характерны для регионов, в которых легислатуры конфликтовали с назначенными губернаторами, а среди депутатов преобладали представители партийно-советской номенклатуры, привыкшие к старой системе.

---

[6] Также в 1994 г. были назначены, но затем отменены выборы губернатора Приморского края.

Наиболее интересен случай создания "парламентской республики" в Алтайском крае в 1995 г. В этом регионе был принят устав, в соответствии с которым главу администрации избирают депутаты регионального совета (законодатели сумели преодолеть вето, наложенное губернатором на принятый ими устав). Некоторые важные полномочия получила в соответствии с уставом областная дума в Читинской области. Однако Конституционный суд в 1996 г. признал положения уставов ряда регионов не соответствующими федеральному законодательству и не допустил восстановления парламентской (т.е. трансформированной советской) модели и в целом смещения баланса отношений между ветвями власти в пользу законодательной власти. В этом заключалась принципиальная позиция федерального центра, укреплявшего исполнительную власть в столице и регионах после событий 1993 г.

В 1995—1996 гг. переходный период завершается, и в регионах все-таки начинает вводиться модель выборного губернатора. Переход к повсеместной выборности был подтвержден новым законом о порядке формирования Совета Федерации, который определил, что членами верхней палаты могут быть только всенародно избранные руководители (но не сразу, а начиная с декабря 1996 г.). Поначалу существовали планы проведения выборов в 1995 г. и, в частности, их совмещения с очередными думскими выборами. Однако федеральный центр принял принципиальное решение сохранить назначаемость губернаторов на весь цикл федеральных выборов 1995—1996 гг. Это решение объяснялось необходимостью сохранить административный контроль над региональной исполнительной властью. Указ от 17 сентября 1995 г. "О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления" переносил все выборы на конец 1996 г.

Регионы должны были бороться за проведение в порядке эксперимента более ранних выборов, в связи с чем принимались индивидуальные решения. Первой позволили провести выборы Свердловской области (август 1995 г.). В декабре 1995 г., одновременно с думскими выборами, губернаторы были избраны в десяти специально отобранных регионах. Затем наступила новая пауза, и регионам не было разрешено проведение выборов одновременно с выборами президента летом 1996 г. (хотя многие губернаторы, наоборот, стремились побыстрее избраться). Сохранение назначаемых губернаторов позволило президенту заменить ряд региональных руководителей перед президентскими выборами и после них.

"Большой" цикл губернаторских выборов начинается в России в сентябре 1996 г. с выборов губернатора Саратовской области. Основная часть выборных кампаний завершилась в декабре 1996 г. В 1997 г. проводятся последние выборы из этой серии [Политические процессы в регионах России, 1998]. Дольше всех институт назначаемого губернатора сохранялся в Кемеровской области, где центр в конечном итоге предпочел найти общий язык с самым популярным местным политиком А. Тулеевым и назначил его губернатором. После этого в октябре 1997 г. А. Тулеев выиграл выборы в качестве уже не оппозиционера, а назначенного губернатора.

Второй цикл губернаторских выборов прошел в 2000—2001 гг. [Политика в регионах..., 2002; Попова, 2001]. Однако в связи с увеличением срока полномочий некоторых губернаторов до пяти лет и многочисленными переносами выборов далее выделять компактные по времени циклы губернаторских выборов стало сложнее. Третий цикл 2004—2005 гг. губернаторских выборов оказался усеченным, поскольку на уровне федерального законодательства выборность региональных руководителей была отменена. Последние выборы прошли в Ненецком АО в январе—феврале 2005 г. Одновременно с ними начались первые назначения губернаторов.

7.2.4

Основные параметры института губернатора

Рассмотрим ситуацию с общефедеральными стандартами и региональными различиями относительно региональной исполнительной власти.

1. Наименование должности.

В республиках, как уже говорилось, используются три наименования высшего должностного лица — ***президент***, ***глава республики*** и ***председатель правительства***.

В прочих регионах обычно используются два наименования — ***глава администрации*** и ***губернатор***. В период назначения региональных руководителей официально использовалось понятие "глава администрации". Но постепенно, в связи с принятием региональных уставов и проведением выборов регионы начинают все чаще использовать в официальной практике понятие "губернатор" [Институт губернатора..., 1997]. Оно воспринимается как более "солидное" и "статусное" по сравнению с главой администрации и к тому же имеющее дореволюционные исторические корни.

Официальное употребление понятия "губернатор" отличает прежде всего крупные, экономически развитые регионы, где оно выглядит наиболее органичным. В особенности оно характерно для регионов, изменивших структуру управления по сравнению с традиционной. Понятие "глава администрации" более типично для традиционалистских, особенно аграрных территорий, и для небольших субъектов федерации. Однако указанное правило действует не столь часто, и постепенно все большее число регионов переходит к понятию "губернатор", воспринимая понятие "глава администрации" как устаревшее и недостаточно "статусное".

Возможны три ситуации: высшее должностное лицо именуется губернатором, высшее должностное лицо называется главой администрации, или официально используются оба наименования. При этом в неофициальной практике понятие "губернатор" используется и в тех регионах, где оно не "узаконено".

Особая ситуация характерна для Москвы, где высшее должностное лицо именуется *мэром*, что соответствует традиционным представлениям о городской вла-

сти. До 1996 г. мэр возглавлял и Санкт-Петербург, но затем глава города стал именоваться губернатором.

Федеральное законодательство не предполагает никаких статусных различий для указанных наименований. С точки зрения федерального закона все они равны, а регион имеет право называть своего руководителя в соответствии со своими пожеланиями и традициями.

2. Порядок избрания или назначения.

В соответствии с федеральным законом, принятым в 1999 г., и до внесения в него поправок в 2004 г. глава субъекта федерации избирался всенародно (за исключением Дагестана), прямым и тайным голосованием.

Межрегиональные различия ранее касались таких деталей выборов, как порог необходимой явки и проведение выборов в один или два тура. Позднее федеральное законодательство регламентировало *обязательное проведение губернаторских выборов в два тура* с целью повышения легитимности губернаторов (если ни один из кандидатов не получает 50% голосов в первом туре, то проводится второй тур, который выигрывает кандидат, получивший относительное большинство голосов).

В соответствии с законодательством 2004 г., применение которого началось в первые месяцы 2005 г., глава субъекта федерации *назначается президентом России с утверждением его кандидатуры региональным законодательным собранием (модель назначаемого губернатора с элементами модели "парламентской республики").* Президент вносит единственную кандидатуру губернатора в законодательное собрание. Этому предшествует процедура подбора кандидатур. На первом этапе она предусматривала формирование списка из двух и более кандидатов на пост губернатора в полпредстве в соответствующем федеральном округе и администрации президента. Глава государства делал выбор одной кандидатуры из этого списка. В конце 2005 г. федеральный закон ввел еще одну возможную процедуру — выдвижение кандидата партией, одержавшей победу на выборах в региональное законодательное собрание (при условии, что эту кандидатуру прежде поддержит большинство депутатов). Эта процедура определила слабую тенденцию к развитию в российских регионах модели "парламентской республики" вместо моделей выборного губернатора и губернатора, назначаемого президентом единолично (однако окончательное решение остается за президентом страны).

Другой сценарий предполагает *досрочное сложение губернатором полномочий с целью поставить перед президентом вопрос о доверии.* В случае подтверждения доверия президент вносит кандидатуру губернатора на утверждение в законодательное собрание. Эта процедура использовалась, чтобы ускорить переход к новой схеме формирования губернаторского корпуса. Как показала практика назначений в 2005 г., данный сценарий использовался значительно чаще, чем "основная" процедура, *связанная с истечением срока губернаторских полномочий.*

3. Срок полномочий.

Поначалу регионы определяли срок полномочий своих выборных руководителей самостоятельно. В большинстве случаев использовался четырехлетний срок, что просто повторяло срок президентских полномочий в России, хотя некоторые регионы устанавливали более продолжительные сроки. Отдельные республики сразу же ввели пятилетний срок (например, Татарстан в 1991 г.). В апреле 1993 г. губернаторы избирались на пять лет, что также повторяло российскую практику (президент России в тот момент отрабатывал пятилетний срок, будучи избранным в 1991 г.; четырехлетний президентский срок введен конституцией 1993 г.). Рекорд принадлежал Калмыкии, где в 1995 г. президент был избран на семь лет.

После федеральной регламентации 1999 г. установлено, что *срок губернаторских полномочий не может превышать пять лет.* Это стало большой уступкой регионам, которые получили право на более продолжительный срок полномочий своих руководителей, чем тот, который имеет президент страны (в результате в России стала практически невозможной синхронизация президентских и губернаторских выборов). Однако семилетний срок полномочий президента Калмыкии стал невозможным.

На практике это привело к тому, что регионы стали постепенно менять положения своих конституций и уставов и вводить пятилетний срок губернаторских полномочий вместо четырехлетнего.

Законодательство также *ограничивало срок пребывания одного и того же лица в должности двумя сроками подряд.* Сами регионы в период, когда системы региональной власти устанавливались на местах, не выработали единой позиции по данному вопросу. Одни субъекты федерации и здесь копировали федеральное законодательство и вводили ограничение на число сроков. Другие этого не сделали.

Федеральный закон 1999 г. ввел ограничение: одно и то же лицо может занимать пост высшего должностного лица субъекта федерации не более двух сроков подряд. Введение этой нормы привело к значительным трениям между центром и региональными лидерами. Развитие персонифицированных моноцентрических режимов в регионах требовало сохранения у власти конкретных фигур, которые лоббировали изменение или отмену этой нормы. Их формальные аргументы сводились к тому, что федеральный закон появился только в 1999 г. и к тому, что региональное законодательство в ряде случаев не предполагало таких ограничений.

В результате на протяжении ряда лет в федеральное законодательство пытались ввести нормы, позволяющие некоторым губернаторам претендовать на третий срок (который юридически считался бы вторым сроком). Для этого была изобретена *норма отсчета сроков*, привязанная к моменту принятия федерального закона в октябре 1999 г. и зависящая от условий регионального законодательства.

Один из вариантов предполагал, что первым считается тот срок, на котором губернаторы находились в момент принятия федерального закона. Другой "обну-

лял" все сроки, считая первым тот, на который губернатор избирается после октября 1999 г. В различных вариантах поправок также предполагалось отсутствие ограничений в региональном законодательстве (иначе получалось, что губернатор изначально имел ограничения по срокам по региональному закону, а федеральный закон снимает для него эти ограничения, не засчитывая прежние сроки). Длительная лоббистская борьба закончилась в 2003 г. с принятием поправок к федеральному закону, установивших в числе прочего и норму "третьего срока".

Закон исходил из самого щадящего правила — "*нулевого срока*": первым считается тот срок, на который региональный руководитель избирался после октября 1999 г. Однако это правило автоматически действует только для тех (нечастых) случаев, когда региональное законодательство в октябре 1999 г. не содержало ограничений по числу сроков. В остальных случаях решение об отсчете сроков принимает регион, а точнее — законодательное собрание, вносящее поправки в региональные конституции и уставы. Региональные депутаты вправе использовать правило "нулевого срока", но могут продолжить исчисление сроков на основании своего прежнего законодательства.

В сложившейся ситуации конкретные региональные руководители получили право на третий, а в некоторых случаях и четвертый срок[7]. Однако реализация этого права зависит от отношений с законодательным собранием, которое может и не принять соответствующую поправку в региональное законодательство. В большинстве случаев региональные ограничения по количеству сроков были сняты, что позволило губернаторам претендовать на новые сроки. Однако были ситуации, когда законодатели сохранили все как есть, фактически отказав губернаторам в праве на третий срок (случаи В. Яковлева в Санкт-Петербурге, В. Сергеенкова в Кировской области).

После перехода к "мягкому назначению" губернаторов ограничения по количеству сроков потеряли смысл. Фактически право определять, на сколько сроков назначать ту или иную персону, стал президент страны. В ряде случаев это позволило назначить некоторых региональных руководителей на третий или четвертый сроки. Более того, в 2005 г. был назначен губернатором глава Костромской области В. Шершунов, который по ранее действовавшему региональному законодательству не мог баллотироваться на третий срок, если бы в области прошли выборы. Таким образом, практика применения этой нормы во многих случаях способствовала дальнейшему продлению губернаторской карьеры отдельными региональными лидерами.

4. Ограничительные цензы.

Российское законодательство не предполагает каких-либо специальных цензов к занятию губернаторской должности. Разнообразные цензы вводились самим регионами, что приводило к политическим конфликтам.

---

[7] Право на фактический четвертый срок возникло у тех региональных руководителей, которые успели избраться дважды до октября 1999 г.

Например, во многих республиках существовал *языковый ценз*: глава республики должен был владеть ее государственными языками. На практике это делало невозможным участие в выборах практически всех представителей нетитульной национальности, способствуя укреплению позиций национальной бюрократии. В некоторых республиках кандидаты проходили экзамены на знание государственных языков.

Еще одной распространенной формой был *ценз оседлости*. Как минимум он предполагал постоянное проживание кандидата в губернаторы на территории региона в момент выборов (т.е. факт его регистрации по месту жительства, прописки). Но чаще всего вводился ценз, предполагающий, что кандидат постоянно проживает в регионе на протяжении ряда лет. Например, в Москве, некоторых республиках (Адыгея, Бурятия и др.) этот ценз составлял десять лет, в Свердловской и Тамбовской областях — пять лет. Довольно часто вводился годичный ценз оседлости.

Отдельные регионы также использовали *возрастные* и *образовательные цензы*. В случае с возрастом речь шла о верхней и нижней планке или об обеих планках сразу. Нижней возрастной планкой часто считались 30 лет, верхней — 60 лет. В Амурской области и Хабаровском крае губернатором мог стать только кандидат с высшим образованием.

Ограничительных цензов почти нет в действующем федеральном законе, который с этой точки зрения носит либеральный характер. Федеральный центр посчитал важной политической задачей недопущение "закрытых" систем региональной власти, не позволяющих баллотироваться кандидатам, представляющим федеральную элиту или нетитульное население.

Применение цензов было спорным и до принятия федерального закона, и очень часто кандидатам удавалось отстоять свои позиции в суде, доказав несоответствие цензов демократическим нормам Российского государства. В отношении ценза оседлости известна ситуация с А. Руцким в Курской области в 1996 г., когда ему удалось восстановить свою регистрацию через суд на последней неделе перед выборами, доказав ограничение избирательной комиссией своих прав. Это привело к триумфальной победе А. Руцкого, несмотря на фактическое отсутствие времени для агитации. После этого случая региональные власти стали реже пользоваться цензом оседлости, понимая, что отстоявший в суде свои права кандидат привлекает дополнительные симпатии избирателей.

Что касается языкового ценза, то во второй половине 1990-х гг. он стал применяться заметно реже. Опять же известна ситуация в Марий Эл в 1996 г., когда некоторые кандидаты отказались сдавать экзамен на знание марийского языка и отстояли свои права в суде (это позволило русскому В. Кислицыну выиграть выборы). На выборах в Татарстане в 2001 г. уже участвовали кандидаты русской национальности (правда, безуспешно), хотя языковый ценз не был изъят из республиканского законодательства.

5. Порядок досрочного прекращения полномочий главы исполнительной власти.

При использовании модели выборного губернатора в России использовались три возможных способа досрочного прекращения губернаторских полномочий.

Одним из способов досрочного прекращения полномочий главы исполнительной власти является его отстранение от должности президентским указом в соответствии с нормами федерального вмешательства.

Другой способ — вотум недоверия губернатору со стороны законодательного собрания. Наличие этой процедуры является обязательным для всех регионов. За вотум недоверия должны проголосовать не менее двух третей депутатов (поставить вопрос на голосование может группа депутатов, насчитывающая более одной трети от общего числа). При этом должен быть установленный судом повод для недоверия:

- издание актов, противоречащих федеральному и региональному законодательству, и неустранение нарушений в течение месяца после принятия решения судом;
- иное грубое нарушение федерального и регионального законодательства, влекущее за собой массовое нарушение прав и свобод граждан.

Третий способ прекращения губернаторских полномочий был возможен, когда в регионах проводились губернаторские выборы, — отзыв главы региона самими избирателями с помощью процедуры референдума. Региональное законодательство крайне редко и неохотно использовало эту норму. В результате в стране не было ни одного прецедента для такого отзыва, а все попытки блокировались властями и избирательными комиссиями[8].

Федеральное законодательство не считало норму отзыва губернатора избирателями обязательной: решение принимал регион с помощью собственного законодательства. При этом федеральный закон требовал, чтобы региональное законодательство обязательно определяло основания и процедуру отзыва. К числу оснований относились:

- установленное судом нарушение федерального или регионального законодательства;
- установленное судом неоднократное неисполнение своих обязанностей без уважительных причин.

Процедура отзыва предусматривала сбор подписей не менее 3% избирателей данного региона. Отзыв был возможен только в случае, если за него проголосовали более половины от общего числа избирателей в регионе.

Процедура отзыва губернатора самим избирателями в российских условиях затруднена и потому практически не использовалась. То же относилось и к другим способам досрочного прекращения полномочий.

---

[8] *Например, избирательные комиссии отказывались регистрировать инициативные* группы, созданные для сбора подписей в поддержку референдума, ссылаясь на отсутствие таких норм в региональном законодательстве.

После перехода к модели назначаемого губернатора в 2004—2005 гг. способы досрочного прекращения губернаторских полномочий несколько изменились.

- Процедура отстранения от должности президентским указом стала гораздо проще. Для этого используется простая мотивировка — утрата президентского доверия и ненадлежащее исполнение служебных обязанностей. После упрощения процедуры как раз и произошло первое досрочное увольнение губернатора В. Логинова в Корякском АО в начале 2005 г.
- Вотум недоверия губернатору со стороны законодательного собрания возможен, но не имеет прямых последствий (что еще раз доказывает ограниченность применения модели "парламентской республики"). Окончательное решение об отстранении или сохранении губернатора в должности принимает президент.
- Отзыв губернатора избирателями невозможен в связи с отсутствием процедуры всенародных выборов.

б. Полномочия высшего должностного лица.

Анализ регламентации губернаторских полномочий на уровне федерального законодательства (см. например: [Игнатюк, 1999]) позволяет определить следующие основные полномочия и функции.

а) Лидерская функция.

Высшее должностное лицо возглавляет регион. Оно представляет регион во всех его внешних отношениях — с федеральным центром, другими регионами, местным самоуправлением, а также за рубежом. Именно губернатор подписывает от имени субъекта федерации все договора и соглашения (в частности, договор о разграничении полномочий между регионом и федеральным центром губернатор подписывает от имени высшего исполнительного органа).

б) Функция главы региональной исполнительной власти.

Высшее должностное лицо является руководителем высшего органа исполнительной власти в регионе и формирует этот орган в соответствии с порядком, установленным региональным законодательством.

в) Функции в сфере законотворчества.

Высшее должностное лицо влияет на законотворческий процесс в регионе, что связано с системой сдержек и противовесов. Губернатор имеет право отклонить закон, принятый региональным законодательным собранием. Региональный закон вступает в силу после его подписания губернатором. Также губернатор может созывать внеочередные заседания законодательного собрания, участвовать в работе местных законодателей с правом совещательного голоса.

Высший исполнительный орган региональной власти, которым руководит высшее должностное лицо, имеет еще целый набор важных полномочий и функций. В основном это полномочия в социально-экономической сфере:

- разработка и осуществление мер по обеспечению комплексного социально-экономического развития региона, а также проведения единой государственной

политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии[9];

- разработка и обеспечение исполнения регионального бюджета и региональных программ социально-экономического развития;
- управление и распоряжение региональной государственной собственностью.

Также высшее должностное лицо и высший исполнительный орган имеют полномочия, которые можно рассматривать как институт вмешательства региональной власти на уровне местного самоуправления. Региональный руководитель имеет право отстранять от должности глав муниципальных образований, аналогичное тому, которым располагал президент страны в отношении выборных губернаторов. Высший исполнительный орган предлагает органам местного самоуправления привести свои правовые акты в соответствие с действующим законодательством (что может повлечь за собой применение санкций в отношении органов местного самоуправления).

Наконец, высший исполнительный орган осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью.

7.3

Организация исполнительной власти в регионах: сравнительный анализ

Федеральное законодательство предусматривает общий регламент для систем региональной власти. Структура региональной исполнительной власти определяется самим регионом с помощью региональной конституции (устава) и специальных региональных законов. Существующие структуры отличаются определенным разнообразием. Причинами этого разнообразия в используемых в регионах моделях организации исполнительной власти являются: текущий баланс сил между группами влияния, специфика предвыборных кампаний или политических альянсов, личные особенности и предпочтения региональных лидеров, этнополитическая ситуация.

Структура исполнительной власти в регионах (региональной администрации) в значительной степени наследует структуру прежнего исполнительного комитета совета народных депутатов, действовавшего в советский период. Для прежней эпо-

[9] Положения закона фактически определяют основные сферы деятельности региональной исполнительной власти, считая таковыми социально-экономическую и экологическую политику в пределах региональных полномочий и компетенции регионов в рамках сферы совместного ведения в соответствии с федеральными законами.

хи была характерна *отраслевая структура исполнительной власти*, соответствовавшая модели директивного планового управления экономикой. Трансформация этой модели в процессе перехода к рынку оказалась постепенной: отраслевая структура региональной администрации по-прежнему воспринималась как наиболее правильная и адекватная. Свою роль здесь сыграл и тот факт, что большинство региональных руководителей принадлежало к числу выходцев из партийно-советской номенклатуры или просто возглавляло исполкомы. Изменилось только содержание деятельности соответствующих элементов в структуре исполнительной власти: речь шла уже не о директивном управлении, а о государственном регулировании тех или иных секторов экономики.

7.3.1

Структура региональной исполнительной власти

Структура региональной администрации имеет многоуровневый характер "бюрократической пирамиды".

- На низовом уровне находятся структуры, которые обычно называются *управлениями, департаментами, комитетами или отделами*. Это — первичные ячейки администрации, у каждой из которых есть свой руководитель.
- На более высоком уровне бюрократической иерархии располагаются *заместители губернатора*. Каждый из них курирует определенное "отраслевое" направление, в которое входит несколько низовых ячеек (управлений и др.). Количество заместителей губернатора обычно не превышает 10 ("нормальным" на практике считается число заместителей на уровне 6—8): большее число заместителей нередко воспринимается в контексте неэффективного управления и громоздкой, излишне дифференцированной бюрократической структуры.

Структура администрации обычно позволяет такие ситуации, когда руководитель какого-либо особенно важного управления имеет ранг заместителя губернатора.

- Наконец, на следующем уровне находятся *первые заместители губернатора*. Их статус выше, чем у остальных заместителей, которых в обиходе нередко называют "простыми" заместителями. Первый заместитель губернатора курирует ряд стратегически важных направлений. Возможны ситуации, когда он курирует только одно, но критически важное направление. Один из первых заместителей губернатора исполняет обязанности губернатора в случае его временного отсутствия. Количество первых заместителей губернатора обычно составляет один или два, в очень редких случаях — три или даже четыре.

Трансформация традиционной отраслевой структуры в постсоветский период привела к появлению целого ряда отличительных особенностей новых региональных администраций.

По мере превращения института губернатора в выборный развивалось совершенно особое "отраслевое" направление — политическое. Оно во многом сохранило свое значение и после отмены губернаторских выборов: остались выборы в региональные законодательные собрания, муниципальные выборы, необходимость лоббистской работы в центре и т.п. В советский период исполком выполнял чисто хозяйственные функции, в то время как политические задачи решались другой "ветвью власти" — партийной в лице региональных комитетов КПСС. В постсоветский период политические функции были интегрированы в структуру новой региональной администрации и особенно востребованы после перехода к выборности.

В результате в региональной администрации произошло выделение двух направлений — политического и экономического.

В политическое направление входят структуры, которые занимаются работой со СМИ (в том числе пресс-служба), партиями и общественными организациями, органами местного самоуправления, межрегиональными связями и т.п. Частью этого направления является кадровая политика администрации, которой обычно ведает аппарат администрации. К политическому направлению можно отнести и правовое управление администрации, где ведется подготовка нормативных актов.

Фактически все эти структуры призваны обеспечить проведение выборов в интересах региональной администрации и эффективные связи с общественностью. Руководитель данного направления нередко имеет неформальный статус "серого кардинала" региональной администрации.

Политическое направление развито в различных администрациях в разной степени. Более традиционный вариант предполагает, что основные "политические" функции находятся в руках руководителя аппарата администрации или управляющего делами администрации. В других случаях аппарат администрации (управление делами) выполняет скорее технические, сугубо организационные функции, а политическое направление курирует специальный заместитель губернатора.

Экономическое направление обычно имеет отраслевую структуру, отражающую в общих чертах структуру региональной экономики и существующие приоритеты регионального развития. Например, в некоторых регионах особое внимание уделяется проблемам сельского хозяйства, которое курирует первый заместитель губернатора.

Каждый заместитель губернатора или является руководителем важного департамента или комитета (например, финансов или сельского хозяйства), или курирует несколько подразделений, объединяемых в отраслевые блоки (например, социальная политика).

Основными отраслевыми блоками в администрации являются:

- финансы;
- управление государственным имуществом;
- промышленность;

энергетика;
- жилищно-коммунальное хозяйство;
- строительство;
- транспорт и связь;
- сельское хозяйство;
- внешнеэкономические, межрегиональные связи;
- образование и наука;
- здравоохранение;
- культура;
- молодежь, физическая культура, спорт;
- вопросы социальной защиты населения, труда и занятости.

В некоторых регионах есть специальные структуры, курирующие такие сферы, как ценообразование, недропользование, фармацевтика, лесная промышленность, рыбное хозяйство и др.

Все эти направления могут быть представлены отдельными низовыми ячейками или объединены в рамках одной такой ячейки. Первые и "простые" заместители обычно курируют несколько низовых ячеек, объединяемых по смыслу (например, социальная политика). Как уже говорилось, возможны ситуации, когда руководитель направления имеет статус заместителя или даже первого заместителя губернатора (например, финансы или сельское хозяйство).

Характерной особенностью многих региональных администраций является выделение общеэкономического направления. Отчасти это соответствует советской традиции, когда в рамках исполкома обязательно существовало главное планово-экономическое управление (ГлавПЭУ) как одно из ключевых подразделений. В условиях перехода к рынку общеэкономическое направление сохранилось, но стало выглядеть по-другому: его руководитель отвечает за вопросы экономической политики, экономического развития, инвестиций. Соответствующие полномочия нередко имеет чиновник в ранге первого заместителя губернатора или, как минимум, "простого" заместителя.

Важным структурным подразделением региональной администрации является представительство региона в федеральном центре. Оно может официально именоваться представительством при президенте, при правительстве или при федеральных органах государственной власти. Для региональной администрации это — подразделение, которое обеспечивает продвижение региональных интересов на федеральном уровне и выполняет ключевую лоббистскую функцию. Были даже случаи, когда руководитель представительства имел ранг одного из первых заместителей губернатора (обычно — "простой" заместитель).

Количество первых и "простых" заместителей позволяет понять в "первом приближении" расстановку сил в региональной администрации. Наличие единственного первого заместителя характерно для небольших регионов, например автономных округов, где создание слишком сложной администрации противоречит

здравому смыслу. Также распространена ситуация, когда единственный первый заместитель выступает в роли главного доверенного лица губернатора, выполняет его функции во время губернаторских командировок, плотно занимается решением экономических вопросов и пр. Очень часто это конкретный, специально подобранный человек, которому губернатор доверяет текущее управление и экономику.

Обычно единственный первый заместитель губернатора получает в свое ведение наиболее общие и важные экономические вопросы (т.е. общеэкономическое направление). Он является заместителем губернатора по всему народно-хозяйственному комплексу. Однако есть редкие случаи, когда первый заместитель губернатора курирует вопросы, имеющие прежде всего политическое значение. Выбор в пользу того или иного варианта зависит от личности губернатора и расставляемых им приоритетов.

Наиболее распространенной и удобной для губернатора в рамках традиционной схемы является модель двух первых заместителей. Во-первых, она позволяет не допустить выдвижения в администрации второй по значимости фигуры, замыкающей на себя принятие стратегических решений, т.е. приближающейся по влиянию к самому губернатору. Во-вторых, губернатор получает возможность играть на противоречиях между своими первыми заместителями.

Что касается распределения полномочий между двумя первыми заместителями, то обычно один из них курирует общеэкономические вопросы (экономическая политика, экономическое развитие и т.п.). Второй первый заместитель в различных регионах имеет очень разные функции. Один из вариантов предполагает, что первым заместителем губернатора является куратор какой-либо стратегически важной для данного региона отрасли. В аграрных регионах это может быть сельское хозяйство. Довольно часто один из первых заместителей курирует топливно-энергетический комплекс. Возможна ситуация, когда второй первый заместитель выполняет скорее политические функции, отвечая за работу аппарата, внешние связи, работу с органами местного самоуправления.

В некоторых администрациях был осуществлен переход к более простой управленческой модели, не предполагающей наличие "промежуточного" уровня заместителей губернатора, который создает эффект громоздкой бюрократической структуры. Ее можно назвать департаментской моделью: обычно у губернатора есть один первый заместитель (вице-губернатор), а в остальном администрация просто делится на функциональные подразделения — департаменты и т.п.

7.3.2

Институт вице-президента (вице-губернатора)

Структура исполнительной власти в некоторых регионах предполагает наличие второго лица, которое имеет статус вице-губернатора или вице-президента в республике.

Модель выборного вице-президента (вице-губернатора) предполагала, что на выборах в паре с кандидатом на пост президента республики (губернатора) избирается вице-президент (вице-губернатор).

Такая модель использовалась в ряде республик, которые копировали институты власти России в целом (где до 1993 г. существовал пост вице-президента) и суверенного государства. Однако институт выборного вице-президента оказался недолговечным и в России в целом, и в республиках. Дольше всех он сохранялся в Калмыкии и Якутии, а также появился после выборов 2003 г. в Карачаево-Черкесии. В Татарстане, Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Туве, Чувашии, а также в Чечне (при сепаратистских режимах) он использовался, но на разных этапах был отменен. Кроме того, например, в Татарстане вице-президент был избран в 1991 г. не в паре с президентом, а отдельно, на заседании Верховного совета республики.

Посты вице-президентов часто вводились в республиках для решения этнополитических проблем. Самой распространенной была ситуация, когда президент представлял титульный этнос, а вице-президент — русских. Это позволяло мобилизовать русский электорат, частично снять этнополитическую напряженность, улучшить отношения с центром.

Но по мере укрепления позиций республиканских лидеров необходимость в посте вице-президента снижалась. Так, в Татарстане в 1995 г. вице-президент был избран спикером республиканского парламента[10]. В Ингушетии в 1997 г. он перешел на работу в Москву. При этом пост вице-президента отменили. Реформа власти в Туве в 2003 г. вообще привела к ликвидации президентской модели. В Кабардино-Балкарии пост вице-президента был отменен, а занимавший этот пост Г. Губин стал премьер-министром республики.

В то же время в некоторых республиках традиционно используется неформальная модель распределения основных постов между ведущими этническими группами, и пост вице-президента в этой связи востребован при решении текущих политических задач. В Кабардино-Балкарии отказ от поста вице-президента произошел в связи с перераспределением функций между тремя основными этническими группами: президентом остался кабардинец, русский вице-президент стал премьер-министром, а должность председателя республиканского парламента перешла к балкарцам (ранее балкарец был премьер-министром). Напротив, в многонациональной Карачаево-Черкесии пост вице-президента ввели для урегулирования межнациональных отношений. На президентских выборах 2003 г. все кандидаты на пост президента оказались карачаевцами, все кандидаты на пост вице-президента — русскими, а должность главы правительства была отдана черкесам.

[10] В Чувашии тоже после выборов 1997 г. некоторое время действовал вице-президент Л. Кураков, ставший затем председателем республиканского парламента.

В "русских" регионах следует различать официальное и неформальное употребление понятия "вице-губернатор". В обиходе вице-губернаторами часто называют заместителей губернатора. В то же время есть регионы, где вице-губернатор — официальная должность, причем отличная от должности заместителя губернатора. Как правило, вице-губернатор является вторым лицом в региональной администрации. Он мог быть как выборным (в паре с губернатором, в период, когда действовала модель выборного губернатора), так и назначаемым чиновником.

Появление института выборных вице-губернаторов было связано с особенностями избирательных кампаний. На выборах кандидат в вице-губернаторы обычно играет роль фигуры, привлекающей дополнительный электорат (либо средства от определенных спонсоров). Поэтому составление пар происходит по принципу взаимодополняющих политических коалиций. Точно так же в республиках пары "президент — вице-президент" создавались по принципу разной этнической принадлежности.

Однако модель выборного вице-губернатора находится в слишком сильной зависимости от политической конъюнктуры. Она позволяет эффективно решать сиюминутные проблемы, например, во время избирательной кампании. Но как управленческая модель она не доказала свою эффективность, поскольку ведет к полицентризму, постановке вопроса о преемственности власти (наиболее естественным преемником считается вице-губернатор), самостоятельной игре "неудовлетворенного" своими полномочиями вице-губернатора. Не устоялись формы участия вице-губернаторов в работе региональной администрации, их компетенция в разных регионах сильно различается.

Первыми модель выборного вице-губернатора ввели в Москве, где еще в 1991 г. мэр был избран в паре с вице-мэром. Эта модель оказалась заимствована Московской и Калужской областями, а также Еврейской АО. Переход к этой модели осуществила Самарская область, но на переходный период в этом регионе решили назначать вице-губернатора, а потом выборы так и не состоялись в связи с их отменой в России в целом. Затем началась обратная тенденция. В отношении Москвы перед выборами 2003 г. было принято судебное решение, в соответствии с которым наличие поста выборного вице-мэра противоречит федеральному законодательству (дело в том, что федеральное законодательство не предполагало проведение таких выборов, но и не запрещало их). По мнению экспертов, это решение носило частный характер, и было связано с процессами борьбы за власть в Москве. Примечательно, что других регионов оно не коснулось. Правда, Московская область на фоне этих событий сама в 2003 г. отменила пост выборного вице-губернатора. Москва отменила пост назначаемого вице-мэра в 2005 г. после ухода действующего вице-мэра на другую должность.

Более устойчивой оказалась в "русских" регионах ***модель назначаемого вице-губернатора***, который является вторым лицом в администрации. Именно к этой

модели перешли в Москве и Московской области, отказавшись от "парных" выборов. Однако Москва в 2005 г. отказалась и от этой модели.

Практически во всех таких регионах вице-губернатор — крупная, влиятельная фигура. Назначая вице-губернатора, губернатор обычно видит в нем свою главную опору (либо речь идет о его политическом альянсе с ключевой группой влияния[11]). Зависимость этого лица от губернатора обеспечивается правом отстранить его от должности (для выборных вице-губернаторов это правило не действовало). Как правило, вице-губернатор является куратором политического или общеэкономического направления, а иногда обоих направлений сразу.

7.3.3

Институт регионального правительства

В целом ряде регионов в структуре исполнительной власти существует специальный институт регионального правительства.

Институт правительства изначально существовал в республиках, где еще в советское время система власти включала Совет министров. Логично, что он сохранился и в постсоветский период, хотя не везде и в разных вариантах.

В тех республиках, которые дольше использовали парламентскую модель, институт правительства сохранялся как основная и единственная структура исполнительной власти.

В республиках, применяющих премьерскую модель, глава правительства и являлся одновременно всенародно избранным руководителем региона.

В республиках, которые перешли к президентской модели, были реализованы различные варианты[12].

- Разделение должностей президента и главы правительства, т.е. вариант, который полностью копирует российский. Как правило, в таких случаях говорили о модели "технического правительства", которое занималось только хозяйственными вопросами. Разделение должностей использовалось в Башкирии, Татарстане и других "классических" республиках.
- Совмещение должности президента и главы правительства с целью концентрации полномочий в одних руках (было узаконено в Туве, пока там использо-

[11] Например, в Самарской области вице-губернатор В. Казаков представлял ЮКОС, а сменивший его С. Сычев — АвтоВАЗ.

[12] Надо иметь в виду, что в президентских республиках часто создается такая структура, как администрация президента республики, выполняющая те же функции, что и администрация президента России. Следует отличать администрации республиканских президентов от региональных администраций, под которыми понимается высший орган исполнительной власти.

валась президентская модель, на разных этапах применялось в Бурятии, Марий Эл, Адыгее).

• Совмещение должности вице-президента и главы правительства, что позволяло наделить вице-президента реальными полномочиями (использовалось в Калмыкии, Чувашии, Якутии).

В республиках, где высшее должностное лицо именуется главой республики, применялись два варианта. В соответствии с одним, наряду с институтом главы республики создавался (сохранялся) институт правительства со своим премьер-министром (Мордовия). Другой вариант не предполагал введения правительства (Республика Коми).

Институт правительства и разделение постов регионального руководителя и премьер-министра использовались в республиках для решения этнополитических проблем. Интересен случай Дагестана, где главой правительства на протяжении всего постсоветского периода являлся представитель кумыков — третьего по величине этноса. В Кабардино-Балкарии пост главы правительства был отдан балкарцам, а затем после реформы передан русским. В Карачаево-Черкесии правительство возглавлял черкес и т.п.

В "русских" регионах после 1991 г. также прослеживаются попытки создания собственных правительств. Мотивы их создания можно свести к следующему.

• Создание правительств в значительной степени было обусловлено ростом "регионального самосознания", когда власти всех субъектов федерации стремились скопировать общефедеральную модель организации государственной власти и не отставать от республик.

• Наличие правительства давало губернатору возможность переложить на него ответственность за текущую экономическую ситуацию (аналогично президентам республик). Разделение постов губернатора и главы регионального правительства позволяло губернатору играть роль главы региона, а не руководителя одной из ветвей власти (так это изначально и было задумано в большинстве президентских республик), подражая президенту России.

• На уровне структуры региональной исполнительной власти можно было развести экономический блок, за который отвечало правительство, с политическим (аппарат, кадры, выборы, информация и пр.) блоком, который непосредственно подчинялся губернатору. Оказалась возможной ситуация, когда все экономические направления сосредоточены в региональном правительстве, а политическое направление курирует заместитель губернатора (вице-губернатор).

• Пост председателя регионального правительства становился важным предложением при формировании политических коалиций. Губернаторы и кандидаты в губернаторы стремились расширить свою поддержку в элите, предлагая этот пост ключевым фигурам.

Анализ региональных особенностей организации правительства позволяет выделить целый ряд существенных различий в данном процессе.

В некоторых регионах было создано "реальное" правительство, функционально отделенное от губернатора, со своим председателем и министерствами. Такая ситуация характерна для Свердловской области, которая, формируя свои властные структуры, следовала нереализованной идее Уральской республики.

В то же время во многих регионах можно было говорить об имитации правительства. Например, здесь создан пост председателя регионального правительства, который занимает один из первых заместителей губернатора. Либо губернатор одновременно именуется председателем регионального правительства. Однако правительства как такового здесь нет, поскольку региональная исполнительная власть имеет единую структуру и сама по себе может считаться правительством.

Наиболее распространенной оказалась промежуточная ситуация, когда правительство существует как особая структура в региональной исполнительной власти, но его руководителем является сам глава региона (по аналогии с республиками, где президент одновременно являлся председателем правительства). Отмечены ситуации, когда регионы отказывались от первоначального разделения постов главы региона и премьера в пользу "промежуточной" модели.

Развитие ситуации в XXI в. характеризовалось заметным упрощением структуры региональной исполнительной власти, отказом от громоздких бюрократических конструкций, одной из которых является институт регионального правительства.

Во-первых, статус региональной власти в российской политической системе снизился, что привело к ослаблению политических амбиций.

Во-вторых, смысл в разделении постов регионального руководителя и главы правительства заметно уменьшился после принятия в 1999 г. федерального закона. В соответствии с этим законом высшее должностное лицо является руководителем высшего исполнительного органа, а не "региональным президентом", стремящимся встать над ветвями власти.

В-третьих, стало ясным, что разделение постов может привести к политическим конфликтам: например, отмечались ситуации, когда бывший глава регионального правительства становился соперником губернатора на выборах.

В результате институт правительства остается характерным для республик, сохраняющих усложненные структуры исполнительной власти. В остальных регионах институт правительства используется редко.

Вообще структура региональной исполнительной власти в России оказалась в большой зависимости от политической конъюнктуры. Рост региональной самостоятельности в 1990-х гг. привел к формированию президентских или квазипрезидентских (в "русских" регионах) политических режимов с такими атрибутами, как правительство, вице-президент (вице-губернатор) и др. Снижение региональных амбиций и статуса региональных правящих элит привело к упрощению этих структур, отказу от символов "сильной власти" эпохи "парада суверенитетов".

Создание структуры исполнительной власти в российских регионах зависело от расстановки политических сил (в том числе от этнополитической ситуации), хода предвыборных кампаний и т.п. Очень часто изменение структуры проводилось и проводится под конкретных людей. В этой связи при общем упрощении структуры региональной исполнительной власти в отдельных регионах, наоборот, возникают предложения о введении института регионального правительства, что связано с договоренностями между группами влияния.

7.4

Законодательная (представительная) власть в субъектах федерации

Законодательная (представительная) власть в российских регионах сложилась в результате *трансформации советской власти*. Весной 1990 г. в России прошли первые альтернативные выборы депутатов в советы всех уровней (РСФСР, регионы, местные советы). В 1990—1991 гг. действовала старая советская система, при которой региональный совет формировал исполнительную власть в лице исполнительного комитета совета народных депутатов (исполкома). На этом этапе происходит резкое снижение влияния однопартийной системы в связи с отменой шестой статьи советской конституции, которая определяла "руководящую и направляющую роль" КПСС. На волне демократических преобразований происходит сдвиг центра принятия политических решений: если раньше этим центром являлись комитеты КПСС всех уровней, то теперь на первые позиции выходят демократически избранные советы народных депутатов.

В более консервативных регионах власть остается единой, поскольку все три руководителя связаны общими номенклатурными интересами. Но во множестве случаев происходит дробление власти: в треугольнике "первый секретарь обкома — председатель облсовета — председатель облисполкома" начинаются конфликты. Устанавливается двоевластие и даже "троевластие".

Фактически в 1990 г. российские регионы начинают развиваться по ***модели "парламентской республики"***. Как результат, первым лицом в регионе становится председатель регионального совета. Примечательно, что большинство руководителей региональных партийных комитетов избираются в 1990 г. на пост председателя регионального совета и стремятся совмещать обе должности.

В большинстве российских регионов партийные руководители были в марте—апреле 1990 г. избраны председателями советов, сохранив прежнюю должность. В двух регионах, наоборот, председатели советов вскоре после избрания стали первыми секретарями (Горный Алтай и Ивановская область). Однако стабильность,

установленная в новых институциональных рамках, оказалась непрочной. Осенью 1990 г. власти РСФСР запретили совмещение постов партийного и советского руководителя региона. Чувствуя политическую конъюнктуру, многие первые секретари обкомов КПСС отказались от своих партийных постов и сосредоточились на советской работе (Кабардино-Балкария, Республика Коми, Татарстан, Алтайский край, Архангельская, Астраханская, Владимирская, Ивановская, Иркутская, Калужская, Курганская, Омская, Псковская, Тульская, Читинская области и др.). Лишь в считанных регионах первые секретари предпочли партийный пост и оставили руководство советом (Марийская АССР). В некоторых регионах борьба с "совмещением" позволила отстранить от власти крупных представителей партийно-советской номенклатуры, потерявших оба своих поста (А. Березин в Мордовии).

Должность председателя облсовета постепенно становилась ключевой, и некоторые первые секретари обкомов своим личным авторитетом и наработанным ранее влиянием повышали ее статус. Во многих регионах опять прошли внутрипартийные выборы первых секретарей обкомов, однако влияние новых партийных руководителей уже было минимальным. Реальные властные полномочия оказались сосредоточены в руках председателей областных советов, часто — бывших первых секретарей. К началу 1991 г. в большинстве регионов имелись три персонифицированных центра власти — облсовет, облисполком и обком, причем влияние последнего неуклонно снижалось (тем более, что руководители, избранные на место тех, кто ушел в председатели облсовета, часто оказывались менее влиятельными политиками).

В то же время в целом ряде регионов сохранялись моноцентрические режимы, поскольку многие первые секретари обкомов проигнорировали запрет на совмещение постов. Здесь, как правило, ситуацию уверенно контролировал партийный руководитель, одновременно возглавляющий местный совет. На вторых ролях находился хозяйственный руководитель — председатель облисполкома или республиканского совмина. Такая ситуация была характерна для наиболее консервативных регионов, в которых позиции КПСС и ее лидеров были непоколебимыми — в республиках и некоторых краях и областях. В качестве примеров можно привести Адыгею, Северную Осетию, Белгородскую область и др.

После августа 1991 г. в регионах складывается новая конфигурация властных органов. Избранные в 1990 г. советы продолжают свою работу (правда, некоторые председатели советов были смещены депутатами под предлогом поддержки ГКЧП [13]). Однако на месте ранее подконтрольной им исполнительной власти в лице исполкомов появляется новый институт региональной исполнительной власти — назначаемый президентом глава администрации (в республиках происходят другие

[13] Причем далеко не всегда это означало, что новыми председателями советов стали представители демократической общественности. Скорее одни представители партийно-советской номенклатуры уступили место другим.

изменения в связи с переходом от парламентской к президентской модели). Тем самым закладываются основы для *политического конфликта между ветвями власти.* Исполнительная власть начинает в меньшей степени зависеть от законодательной. Она развивается в качестве центра принятия решений, которому отдает явное предпочтение новая российская власть.

Что касается самих советов, то в конце 1991 г. они несколько меняют и упрощают формат своей работы. Советы отличались большой численностью депутатов и представляли собой весьма громоздкое образование. Для того чтобы сделать процесс принятия решений более быстрым, что принципиально важно в условиях политической нестабильности, создается институт *малых советов.* Малые советы составляли до одной пятой депутатского корпуса и работали практически постоянно, на них были возложены почти все вопросы, кроме бюджетных и кадровых.

Новая институциональная ситуация была оформлена после принятия 5 марта 1992 г. закона "О краевом, областном совете народных депутатов и краевой, областной администрации". Важной особенностью этой ситуации было *наличие серьезных рычагов парламентского контроля*, с помощью которых советы могли влиять на исполнительную власть:

- согласование главы администрации с советом при назначении;
- двойная подотчетность губернатора — перед президентом и советом;
- согласование губернатором с советом назначения ключевых фигур в администрации — первого заместителя, руководителей финансового, имущественного и социального направлений;
- право совета обжаловать и приостанавливать губернаторские решения, выражать губернатору недоверие, обращаться в Конституционный суд с требованием отставки губернатора. Губернаторское вето преодолевалось простым большинством депутатов.

В этих условиях разгорается конфликт между ветвями власти, определявший политическую ситуацию в регионах в 1991—1993 гг. В ряде регионов этот конфликт приводит к снижению эффективности работы всей системы региональной власти в связи с невозможностью принятия решений. Советы, как правило, становятся оплотом политической оппозиции как российскому руководству, так и назначенным им губернаторам. В этих конфликтах проявляются все возможные противоречия того времени — идеологические, институциональные, личностные и межгрупповые.

Развитие конфликта между ветвями власти закончилось роспуском советов в октябре 1993 г., который прошел под силовым давлением президентских структур при поддержке пропрезидентских сил на местах. В некоторых регионах были приняты решения о самороспуске советов. В других их работа оказалась невозможной в связи со сложением депутатских полномочий представителями пропрезидентских сил. Отдельные советы пытались продолжать работу и далее (Алтайский край, Амурская область и др.), но это оказалось бессмысленным в условиях формирования в

стране новой системы региональной власти и приближающегося юридического срока истечения полномочий советов. Поэтому и оппозиционные силы вскоре включились в борьбу на выборах в новые органы законодательной власти.

В конце 1993 г. в региональной законодательной власти происходят крупные изменения. Система советов, выполнявших на том этапе функции региональной законодательной власти, была разрушена принципиальными решениями президента страны. Эти действия получили поддержку большинства глав исполнительной власти в регионах, которые рассчитывали на последующее ослабление законодательной власти и ликвидацию институтов парламентского контроля. В республиках ситуация развивалась эволюционно, и советы, избранные в 1990 г., доработали до конца своих полномочий, после чего были избраны новые органы законодательной власти. Причем некоторые республики и после 1994 г. сохранили парламентскую модель (а Дагестан создал в 1994 г. собственную модель власти).

Новый стандарт региональной законодательной власти в краях, областях, автономной области, автономных округах и городах федерального значения был определен президентским указом от 9 октября 1993 г. "О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации". Далее, 22 октября 1993 г. вышел указ "Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации". Эти указы ввели серьезные ограничения для региональной законодательной власти:

- ослабление парламентского контроля за исполнительной властью (право губернатора на единоличное формирование администрации, губернаторское вето на решения законодательных собраний, которое, однако, можно преодолеть двумя третями голосов);
- ограниченная численность — 15—50 депутатов;
- ограниченный срок полномочий — два года;
- определенные функции — принятие нормативно-правовых актов, утверждение бюджета и контроль за его исполнением, некоторые контрольные функции.

Выборы новых законодательных собраний прошли в декабре 1993 г. — марте 1994 г. [Петров, 1995]. С этого момента начинается история постсоветской законодательной власти в регионах (см., например: [Гранкин, 1998]).

Региональная законодательная власть в середине 1990-х гг. выглядела весьма слабой. В регионах продолжается формирование моноцентрических режимов, в которых власть персонифицирует губернатор. Как и в России в целом, происходит резкий сдвиг в сторону исполнительной власти со смещением баланса в системе сдержек и противовесов. Характерной особенностью становятся *фактическое подчинение законодательной власти исполнительной.* На первом этапе вообще допускалось совмещение депутатских полномочий с работой государственных чиновников. В результате первые законодательные собрания были насыщены главами местных ад-

министраций, которые на том этапе назначались губернаторами, т.е. о разделении властей говорить практически не приходилось.

Однако по мере развития новых институтов региональной законодательной власти отмечается постепенное усиление их позиций. Оно определялось несколькими тенденциями, характерными для некоторых регионов.

- Использование отдельных полномочий в сфере нормотворчества. С 1994 г. в регионах начинается принятие основных законов — уставов, и многие законодательные собрания утверждают уставы, предполагающие достаточно широкие полномочия законодательной власти (конечно, эти уставы вступают в силу только после согласования с губернаторами, но в некоторых регионах согласие между ветвями власти было найдено, и полномочия ветвей власти оказались сбалансированными). Также законодательная власть играет ключевую роль в бюджетном процессе, и региональным администрациям приходилось считаться с интересами депутатов (уже на том этапе среди депутатов оказывается довольно много представителей деловой элиты).
- Приход председателей законодательных собраний в Совет Федерации с января 1996 г. Это, безусловно, повысило реальный политический статус и самого органа власти, и его руководителей.
- Оппозиционная активность некоторых законодательных собраний с превращением легислатур в центры альтернативных групп влияния. В некоторых регионах прежние оппозиционные председатели советов избрались в состав новых законодательных собраний и стали их руководителями.

Региональные законодательные собрания первого созыва в большинстве случаев получили право продлить свои полномочия по сравнению с первоначально определенным двухлетним сроком. Президентский указ позволил депутатам работать четыре года. Поэтому выборы законодательных собраний второго созыва прошли в большинстве регионов в 1996—1998 гг. [Политические процессы в регионах России, 1998]. Третий созыв был избран в 2000—2002 гг. Выборы законодательных собраний четвертого созыва проходили с 2004 г.

7.4.1

Основные параметры института регионального законодательного собрания

1. Наименование органа законодательной власти.

В регионах используется множество различных наименований для законодательных собраний. *Наименование определяет сам регион, и федеральный закон не регламентирует этот выбор.* В результате возникает еще большее разнообразие наименований, чем в случае с исполнительной властью. Количество наименований

увеличивается еще и из-за того, что в республиках активно используются национальные названия.

В "русских" регионах наиболее распространены два наименования — ***дума*** и ***законодательное собрание***, которые используются примерно с равной частотой[14]. Для каждого конкретного случая к этому наименованию добавляется определение (краевая, областная, окружная, городская) и (или) название конкретного субъекта федерации.

Наименование "дума" было выбрано для обозначения органа законодательной власти в Приморском крае, Белгородской, Брянской, Волгоградской, Воронежской, Калининградской, Кировской, Костромской, Курганской, Курской, Магаданской, Московской, Мурманской, Новгородской, Рязанской, Саратовской, Сахалинской, Смоленской, Тамбовской, Тульской, Тюменской, Читинской областях, Москве, Агинском Бурятском, Корякском, Таймырском (Долгано-Ненецком), Усть-Ордынском Бурятском, Ханты-Мансийском и Чукотском автономных округах. В Самарской области орган законодательной власти назвали не областной, а губернской думой[15].

Законодательное собрание избирают в Краснодарском крае, Владимирской, Вологодской, Ивановской, Иркутской, Калужской, Кемеровской, Ленинградской, Нижегородской, Омской, Оренбургской, Пензенской, Пермской, Ростовской, Свердловской[16], Тверской, Ульяновской, Челябинской областях, Санкт-Петербурге, Еврейской АО, Коми-Пермяцком АО.

Искать какие-либо закономерности здесь не следует: названия выбирались с известной долей случайности, по примеру соседей или, наоборот, чтобы отличаться от соседей. Своеобразный синтез двух наименований провели в Хабаровском крае, создав законодательную думу.

В отдельных случаях регионы используют наименование ***Государственная Дума*** (что может создавать некоторую путаницу, поскольку нижняя палата российского парламента имеет такое же название). В их число входят Ставропольский край, Томская, Ярославская области, Ямало-Ненецкий АО.

Также в некоторых регионах был использован менее распространенный вариант наименования — ***"собрание"***. В Архангельской, Псковской областях и Ненецком АО орган законодательной власти называется ***собранием депутатов***. В Астраханской области применялось наименование "областное представительное собрание", но затем от него отказались.

---

[14] При этом законодательное собрание на практике используется в качестве общего понятия, как губернатор — для высших должностных лиц субъектов федерации.

[15] В Самарской области распространена неформальная самоидентификация региона как губернии.

[16] При этом одна из палат законодательного собрания в Свердловской области носит название областной думы.

Ряд регионов, используя свое право на свободный выбор наименования, сохранил прежнее — "***совет***", "***совет народных депутатов***". В результате, как и прежде, советы избирались в Алтайском крае, Амурской, Камчатской, Липецкой, Орловской и Новосибирской областях. Некоторое время орган законодательной власти именовался советом в Кемеровской области. Как правило, такие решения принимались в более консервативных регионах, где решили не менять традицию. В Камчатской области, где орган законодательной власти возглавлял коммунист, было восстановлено прежнее наименование — совет народных депутатов.

Особая ситуация характерна для республик, которые использовали для своих легислатур определение "государственный" (хотя, как показано выше, это делали и некоторые "русские" регионы). Наиболее распространенными наименованиями оказались ***Государственный Совет*** (Адыгея, Республика Коми, Татарстан, Удмуртия, Чувашия, позднее — Чечня) и ***Государственное Собрание*** (Республика Алтай, Башкирия, Марий Эл, Мордовия, Якутия). Активно использовались и национальные названия. В одних случаях они применялись в качестве официальных "дублеров" для основных, например Ил Тумэн в Якутии, Эл Курултай в Республике Алтай. В других они стали неотъемлемой частью основного наименования. Так, в республиках, где титульное население относится к монгольской группе или где исторически велико монгольское влияние, названия легислатур являются производными от традиционного национального понятия "хурал": Верховный хурал в Калмыкии и Туве, Народный хурал в Бурятии. Из автономных округов национальное название было использовано только в Эвенкии — законодательный суглан.

Кроме того, применяются такие наименования, как Народное собрание (Дагестан, Ингушетия, Карачаево-Черкесия) и просто Парламент (Кабардино-Балкария, Северная Осетия). В Хакасии, напротив, сохранили прежнее наименование — Верховный совет. В Карелии легислатуру по образцу обычных областей назвали законодательным собранием.

2. Особенности состава и структуры законодательных собраний.

Состав и структура региональных законодательных собраний определяются самими регионами. Этим объясняется большое количество различий.

Во-первых, региональные законодательные собрания могут быть *однопалатными* или *двухпалатными*. Бикамерализм использовался в основном в республиках, и роль верхней палаты в той или иной степени соответствовала аналогичной роли Совета Федерации (разница состоит в том, что депутаты обеих палат избирались народом). Например, в Башкирии верхняя палата формировалась по "классическому" принципу — по два представителя от каждого района. Двухпалатный парламент также имелся в Кабардино-Балкарии, Карелии и Якутии. Из прочих регионов бикамерализм характеризует Свердловскую область.

Однако просматривается тенденция к упрощению структуры региональных легислатур, что совпадает с аналогичной тенденцией в отношении исполнительной

власти и объясняется примерно теми же обстоятельствами. От двухпалатности отказались в Башкирии, Кабардино-Балкарии и Карелии, еще раньше — в Чукотском АО. Напротив, она предусмотрена в Чечне, где первые парламентские выборы прошли в 2005 г.

Во-вторых, *число депутатов* сильно различается от региона к региону. Наиболее распространенным во второй половине 1990-х гг. можно было признать вариант, когда число депутатов находится в пределах от 20 до 50. Минимальные показатели обычно характеризовали малонаселенные автономные округа (11 депутатов на Таймыре, 12 в Корякском АО, 13 — на Чукотке). Максимальные показатели характерны для республик, где число депутатов может превышать сотню. В "русских" регионах наибольшая численность законодательного собрания находится на уровне примерно 50 депутатов. Но в связи с повсеместным введением смешанной системы число депутатов в ряде регионов увеличивается[17].

Следует отметить, что число депутатов слабо зависит от величины региона и численности населения и определяется местными представлениями о целесообразности. Например, численность на уровне 50 была установлена в небольших Брянской и Тамбовской областях, тогда как в Москве она составляет 35, а в Самарской области — всего 25.

Наряду с законодательными собраниями в регионах может быть институт специально созываемых *представительных собраний*. Например, в Туве наряду с легислатурой — Верховным хуралом использовался особый институт парламентаризма — Великий хурал, который воспринимается как продолжение традиций тувинского народа. Однако полномочия Великого хурала были ограничены, хотя и весьма важными решениями: Великий хурал оформлял изменения конституции по итогам референдумов, предложений Верховного хурала и главы республики. В Дагестане было предусмотрено Конституционное собрание (см. выше).

3. Порядок избрания законодательных собраний.

Депутаты законодательных собраний *избираются прямым и тайным голосованием* во всех регионах (и во всех палатах, если речь идет о двухпалатных легислатурах). С лета 2003 г. в соответствии с федеральным законом в обязательном порядке используется *смешанная система*, когда не менее половины депутатов должны избираться по партийным спискам, т.е. пропорциональной системе. В регионах с двухпалатными парламентами по партийным спискам должно формироваться не менее половины состава одной из палат.

Элементы смешанной системы вводились в регионах еще в 1994 г. Она, в частности, использовалась в Марий Эл, Туве, Саратовской области на первых выборах, но затем была отменена. Да и число депутатов, избираемых по спискам, было в

[17] Во многих регионах решили не сокращать число одномандатных округов, а увеличить число депутатов.

этих регионах минимальным (5 из 32 в Туве, 8 из 30 в Марий Эл, 10 из 35 в Саратовской области). На выборах депутатов второго созыва смешанная система была введена в Калининградской области (5 депутатов из 32) и Усть-Ордынском Бурятском АО (4 депутата из 19), и ее удалось сохранить на последующих выборах. Однако для всех этих случаев характерно очень небольшое число депутатов, избираемых по партийным спискам.

Реально лидерами в процессе внедрения полноценной смешанной системы в России являются Красноярский край и Свердловская область. В Красноярском крае по спискам, начиная с 1997 г., избирались 20 депутатов, по округам — еще 20 на территории собственно края и два на территориях автономных округов. В Свердловской области целиком по партийным спискам избирается одна из палат двухпалатной легислатуры — областная дума.

Слабое развитие смешанной системы в регионах объяснялось явным предпочтением, которое отдавалось выборам в округах по мажоритарной системе. Такие выборы обычно позволяли исполнительной власти сохранить контроль за законодательным собранием, поскольку успеха в округах, как правило, добивались лояльные губернаторам кандидаты. Выборы по партийным спискам вели к росту представительства различных политических партий, что не устраивало исполнительную власть. Поэтому инициатива по обязательному внедрению смешанной системы в регионах встретила сопротивление региональных властных элит (только в Свердловской области формат легислатуры полностью соответствовал новому федеральному закону).

Тем не менее федеральный центр настоял на своем, и со второй половины 2003 г. в России начался эксперимент с повсеместным внедрением выборов по партийным спискам в региональные законодательные собрания. Право участвовать в этих выборах поначалу имели как региональные отделения общефедеральных партий, так и создаваемые в самих регионах предвыборные блоки и объединения (на основе отделений общефедеральных партий). Последнее расширяло пространство для маневра региональным элитам. Однако в 2005 г. создание региональных блоков было запрещено федеральным законом, и участвовать в региональных выборах могут только общероссийские партии, каждая сама по себе, со своим списком.

Что касается мажоритарной системы, то на региональном уровне определяется порядок выборов, связанный с количеством и структурой избирательных округов. В некоторых регионах используются двух- и многомандатные округа. Обычно это объясняется нежеланием делить территории крупных районов и городов между несколькими одномандатными округами. В маленькой Ингушетии на первых выборах все 27 депутатов избирались по единому общереспубликанскому округу. Округа с разным числом мандатов широко использовались в Мурманской области. Например, Мурманск был поделен на три трехмандатных округа, некоторые города представляли собой двухмандатные округа и т.п.

4. Срок полномочий.

Как и в случае с выборами высших должностных лиц, федеральный закон с 1999 г. устанавливает *максимальный срок полномочий для депутатов региональных законодательных собраний — пять лет.* Ограничения по количеству сроков, которые работает депутат, не установлены. Законодательное собрание может приступить к работе только в случае, если избрано более двух третей депутатов[18].

До этого регионы обычно копировали ситуацию думских выборов, и депутаты избирались на четыре года (также на четыре года избирались в свое время советы народных депутатов). Хотя в некоторых регионах депутатов избирали всего на два года (Кемеровская область). После принятия в 1999 г. федерального закона об организации государственной власти в регионах прослеживается тенденция к увеличению срока депутатских полномочий до пяти лет. Как правило, увеличение срока до пяти лет проводится одновременно и для губернатора, и для законодательного собрания.

Особенностью некоторых законодательных собраний было использование принципа ротации. В соответствии с этим принципом с определенным временным интервалом переизбирается часть депутатского корпуса. Половина депутатского корпуса переизбиралась раз в два года в Волгоградской, Вологодской и Свердловской областях. Однако ротация признается неудобной формой и подвергается критике. Поэтому регионы собираются от нее отказаться.

5. Постоянная (непостоянная) основа исполнения депутатских полномочий.

Особенностью региональных законодательных собраний является *отсутствие обязательного порядка исполнения депутатом своих полномочий на постоянной (профессиональной) основе.* Это означает, что депутаты могут работать "по совместительству", сохраняя за собой прежнее место работы. В Федеральном Собрании (Госдуме, а теперь и Совете Федерации) такое совмещение не допускается.

Решение о числе депутатов, работающих на постоянной основе, принимает сам регион. Обычно это число было небольшим, что объяснялось несколькими взаимосвязанными причинами:

- небольшое число политиков, готовых работать в региональном законодательном собрании на постоянной основе в связи с невысоким фактическим статусом этого органа власти;
- позиция губернаторов, которые привлекали для работы в законодательном собрании влиятельных представителей местной элиты, не готовых расставаться со своими значимыми постами. Аналогичные интересы имеют бизнес-группы, деловая элита.

---

[18] Выборы в округах могли срываться из-за недостаточной явки или в случае, если число голосов "против всех" оказалось больше, чем число голосов, поданных за каждого из кандидатов.

На постоянной основе в законодательном собрании всегда работает его председатель[19]. Иногда все остальные депутаты работают на непостоянной основе (такой порядок был принят в Еврейской АО). Хотя обычно на постоянной основе работают заместители председателя, некоторые руководители комитетов, реже — часть "простых" депутатов. Решение о том, кто конкретно работает на постоянной основе, принимается самим законодательным собранием, обычно — одновременно с выборами его руководящего состава.

Есть редкие ситуации, когда все депутаты работают на постоянной основе. Главным примером является Москва (другой пример — Корякский АО). В двухпалатном парламенте Свердловской области областная дума, избираемая по партийным спискам, целиком работает на постоянной основе.

В республиках с двухпалатными парламентами применялся формат работы, характерный для российского парламента второй половины 1990-х гг.: нижняя палата, функционирующая на постоянной основе (в ней велась разработка законопроектов), и верхняя палата, работающая "по совместительству" и играющая роль "фильтра". Такая модель использовалась в Башкирии, Кабардино-Балкарии, Якутии.

6. Ограничительные цензы.

Главные ограничительные цензы, обязательные для всех регионов, связаны с *принципом разделения властей.* Чиновники, представляющие государственную исполнительную власть, не имеют права совмещать свою работу с депутатскими обязанностями. Ранее этот принцип использовался не во всех регионах. Распространенной была ситуация, когда главы районных администраций в период, когда их назначали губернаторы, одновременно являлись депутатами. Достаточно долго такое совмещение практиковалось в Татарстане. По федеральному закону 1999 г. оно невозможно, и если государственный чиновник избирается депутатом, он должен покинуть свой прежний пост.

Также невозможно "*двойное депутатство*", когда депутат законодательного собрания является одновременно депутатом Госдумы или членом Совета Федерации, а также депутатом представительного органа местного самоуправления.

Сложная и конфликтная ситуация связана с *правом муниципальных служащих на совмещение своих полномочий с депутатскими обязанностями.* После выборов законодательных собраний первого созыва в их составе оказалось немало глав городских и районных администраций. Формирование в России выборных органов местного самоуправления и окончательное отделение местного самоуправления от государственной власти создали правовой прецедент. Одни регионы позволили главам местного самоуправления (которые возглавляют исполнительный орган

[19] Хотя и здесь было одно исключение. Так, спикером Палаты представителей — одной из палат Законодательного собрания Свердловской области работал В. Якимов, остававшийся при этом мэром города Каменск-Уральский.

местного самоуправления) избираться депутатами, другие такую возможность не предусмотрели. В Тверской области это привело к конфликтам уже после выборов, когда избранные депутатами главы районов продолжали совмещать две работы, а их избрание оспаривалось в судебном порядке.

Окончательно этот вопрос был решен после внесения поправок в федеральный закон. Эти поправки уже не позволяют главам местного самоуправления работать депутатами законодательных собраний (закон запрещает исполнение депутатских обязанностей выборным лицам местного самоуправления и другим работникам муниципальной службы).

7. Порядок досрочного прекращения полномочий.

Во-первых, законодательное собрание может быть *распущено в соответствии с нормами федерального вмешательства* (см. выше). Одним из поводов может стать двух- или трехкратное отклонение предложенного президентом кандидата на пост губернатора.

Во-вторых, *правом на роспуск законодательного собрания обладает высшее должностное лицо субъекта федерации.* Поводом для роспуска становится принятие законодательным собранием нормативного акта, противоречащего федеральному законодательству или региональной конституции (уставу), что должно быть подтверждено судом. В случае, если в течение шести месяцев законодательное собрание не устраняет противоречия, высшее должностное лицо может принять решение о его роспуске.

8. Полномочия законодательного собрания.

Главные полномочия законодательного собрания связаны с *осуществлением законодательного регулирования в рамках того объема полномочий, которым располагает регион* (по предметам ведения регионов и по предметам совместного ведения в пределах полномочий региона). В компетенции законодательного собрания, в частности, находится принятие региональной конституции (устава) и поправок к ней.

Федеральное законодательство специально устанавливает основные вопросы, по которым принимаются региональные законы и постановления.

- Экономическая проблематика. Сюда относится утверждение регионального бюджета и отчета о его исполнении, утверждение программ социально-экономического развития, установление региональных налогов и сборов, утверждение бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, установление порядка управления и распоряжения региональной государственной собственностью.
- Управленческие вопросы и назначение выборов. Законодательное собрание утверждает схему управления и структуру высшего исполнительного органа. Также оно устанавливает основы собственной организации и деятельности. В компетенции законодательного собрания находится определение порядка назначения и проведения всех выборов и референдумов регионального уровня (включая выборы органов местного самоуправления). Законодательное собрание назначает выбо-

ры высшего должностного лица (когда они проводились), депутатов законодательного собрания, референдумы.

- Организация территории. Законодательное собрание устанавливает административно-территориальное устройство региона и порядок его изменения. Также оно утверждает соглашение об изменении межрегиональных границ.
- Ратификация договоров. В компетенции законодательного собрания находится принятие решений об утверждении заключения или расторжения договоров субъектов федерации. Также законодательное собрание одобряет проект договора о разграничении полномочий.

С 2005 г. к полномочиям законодательного собрания относится утверждение кандидата в губернаторы, предложенного президентом. Чуть позже законодательное собрание получило право участвовать в предварительном подборе кандидатуры: ее определяет партия, победившая на региональных выборах, кандидата которой должно поддержать большинство депутатов.

7.4.2

Разделение властей и система сдержек и противовесов в российских регионах

Отдельного рассмотрения требует ситуация с разделением властей в российских регионах и наличием там системы сдержек и противовесов. К середине 1990-х гг. оформилась тенденция ***моноцентризма*** региональной власти с явным доминированием исполнительной власти и персонификацией региональной власти фигурой губернатора. Институты парламентского контроля, которые действовали практически во всех регионах во времена советов, были отменены. На этапе принятия региональных уставов возникло большое разнообразие региональных ситуаций, которые можно было классифицировать в категориях "сильной" или "слабой" законодательной власти.

На уровне общефедеральных стандартов система сдержек и противовесов выглядит следующим образом.

- Глава исполнительной власти имеет *право роспуска* законодательного собрания. Также он прямо влияет на законотворческий процесс, подписывая законы или налагая на них *вето*.
- Законодательное собрание может выразить *вотум недоверия* главе исполнительной власти (но окончательное решение после изменения законодательства в конце 2004 г. принадлежит президенту). Именно оно разрабатывает *нормативные акты*, определяющие помимо прочего конкретные полномочия и структуру исполнительной власти (но все эти нормативные акты обязательно должны пройти

через подпись губернатора[20]). Также законодательное собрание имеет *контрольные функции*, связанные с контролем за исполнением бюджета региона и внебюджетных фондов[21], порядком управления региональной собственностью.

Регионы самостоятельно определяют такую важную функцию, как *согласование с законодательными собраниями назначений высокопоставленных чиновников из региональной исполнительной власти.* Наличие такого согласования и его масштабы сильно различаются в регионах, определяя "силу" или "слабость" законодательного собрания. Наиболее распространена практика, когда с законодательным собранием согласовывается кандидатура первого заместителя губернатора или главы регионального правительства (что напоминает федеральную практику согласования премьер-министра). Однако есть регионы, в которых губернатор ведет всю свою кадровую политику самостоятельно, и никаких согласований не предусмотрено. Напротив, отдельные регионы предусмотрели согласование с законодательными собраниями назначений большого числа чиновников, например всех заместителей губернатора.

В целом используемая в России модель организации региональной власти отличается явным доминированием исполнительной власти. Это доминирование подтверждается статусом главы исполнительной власти, который является высшим должностным лицом субъекта федерации. Сложившаяся в России практика фактического губернаторского контроля за выборами законодательных собраний и за деятельностью этих собраний также не позволяет говорить о равновесном балансе ветвей власти.

7.5

Системы местной власти

Под *местной властью* следует понимать *власть на субрегиональном уровне*, который можно условно назвать местным уровнем власти. В российском случае это — *власть на уровне населенных пунктов любого размера и масштаба (за исключением двух городов федерального значения) и районов, на которые делятся субъекты федерации.* Также возможна организация *местной власти на уровне внутригородских районов.*

Следует различать местную власть и местное самоуправление. Местная власть не обязательно строится по принципам самоуправления, она может быть и частью

[20] Законодательное собрание может преодолеть губернаторское вето двумя третями голосов.

[21] С этой целью региональный парламент может создать контрольно-счетную палату, подобно тому, как на федеральном уровне действует Счетная палата

государственной власти, выстроенной по вертикали. В российских условиях следует различать ***местную государственную власть*** и ***местное самоуправление***[22].

7.5.1

Конституционные принципы организации местного самоуправления

Местному самоуправлению в российской Конституции посвящены ст. 12 и целая восьмая глава. Конституция определяет следующие принципы организации местного самоуправления.

- *Организация местного самоуправления для обеспечения самостоятельного решения населением вопросов местного значения.*
- *Территориальный формат местного самоуправления, привязанный к населенным пунктам и их объединениям.* Как гласит Конституция, "местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций".
- *Организационное отделение местного самоуправления от государственной власти.* Согласно Конституции, "органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти".
- *Самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий.* В частности, по Конституции, органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка и др. Население самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления.
- *Выборность местного самоуправления.* В соответствии с Конституцией, "местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления" (ст. 130, п. 2). Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения.
- *Возможность передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий в соответствии с законом.*

Заслуживает внимания определение местного самоуправления, которое дает федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", принятый в 2003 г. Согласно этому закону, "местное

[22] По проблематике развития местного самоуправления в современной России см.: [Гельман, 1997; Местное самоуправление в современной России..., 1998; Местное самоуправление: теория и практика, 1998] и др.

самоуправление в Российской Федерации — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций".

7.5.2

Формирование местного самоуправления в современной России

В советский период в стране не было разделения властных структур на уровни государственной власти и местного самоуправления. Действовала *единая советская система власти.* На местном уровне ее представляли местные (районные, городские, поселковые, сельские) советы, которые формировали свои исполнительные комитеты. Структуры КПСС существовали на первом субрегиональном уровне — городов и районов (их не было на уровне поселков и сел).

1. Период 1991—1993 гг.

Развитие в России специального законодательства о местном самоуправлении начинается после 1991 г. Первым опытом стал закон от 6 июля 1991 г. "О местном самоуправлении в Российской Федерации".

После августа 1991 г. на региональном и местном уровнях формируется новая система организации исполнительной власти. В рамках отдельно взятых регионов была создана ***внутрирегиональная властная вертикаль*** *(вертикаль исполнительной власти).* Функции исполнительной власти на местном уровне взяли на себя районные (городские) администрации, главы которых назначались главами региональных администраций. Исключение составляли главы региональных административных центров, которых назначал президент России, так же как и губернаторов (в республиках все назначения проводил президент республики, когда и если таковой избирался).

В начале 1990-х гг. в России нельзя говорить об отделении местного самоуправления от государственной власти. По сути, главы районных и городских администраций представляли местную государственную власть, сформированную по принципам многоступенчатой властной вертикали. Одновременно, до событий осени 1993 г. продолжали действовать местные советы, избранные в 1990 г. и ассоциируемые с выборными представительными органами местного самоуправления. Тем не менее в инициативном порядке в некоторых немногочисленных населенных пунктах уже возникают выборные исполнительные органы местного самоуправления (пример Владивостока).

2. Переходный период 1993—1996 гг.

Постепенное развитие местного самоуправления и его отделение от государственной власти начинаются после принятия Конституции 1993 г., определившей принципы организации новой системы. Соответствующий федеральный закон был принят 28 августа 1995 г. и назывался "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Этот закон и определил общефедеральные рамки развития нового института. Далее, в сентябре 1997 г. был принят еще один важный закон — "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации".

После появления необходимых законов в России постепенно начинают формироваться *выборные исполнительные органы местного самоуправления*. Сначала это происходит в отдельных крупных городах, и весь процесс напоминает диффузию инноваций. Выборы мэра Владивостока прошли еще 29 июля 1993 г., т.е. даже до принятия новой российской конституции. В марте 1994 г. выборы глав местного самоуправления состоялись в Иркутской области, одновременно с первыми в истории этого региона выборами губернатора.

В октябре 1995 г., вскоре после принятия нового федерального закона мэр был избран в Волгограде. Однако в большинстве регионов формирование выборных органов местного самоуправления произошло с большим опозданием, и внутрирегиональная властная вертикаль сохранялась достаточно долго. Выборы глав местного самоуправления состоялись в большинстве российских регионов одновременно с первыми губернаторскими выборами, т.е. в конце 1996 г.

3. Период 1996—2003 гг.

На этом этапе происходит реализация положений федерального закона о местном самоуправлении. Большинство регионов определяет свою модель местного самоуправления в рамках этого закона и проводит первые, а затем и вторые выборы.

Федеральный закон 1995 г. ввел целый ряд важных понятий. Прежде всего, был определен территориальный субъект местного самоуправления — ***муниципальное образование.*** К разряду муниципальных образований относились все поселения и районы, в границах которых были образованы органы местного самоуправления. Использование понятия "муниципальное образование" привело к тому, что понятия "местный" и "муниципальный" в России стали синонимами. В России начали говорить о местной, или муниципальной, власти (однако следует помнить о сделанной нами ранее оговорке, что возможна и местная государственная власть как разновидность местной власти). Муниципальные образования принимают свои уставы.

На том этапе законодательство позволяло существенные различия между регионами, которые получили возможность определить собственную модель местного самоуправления. Принцип общефедеральных стандартов использовался достаточно слабо, и закон носил очень общий, рамочный характер, применяясь на практике по-разному. Этим и объясняется появление ряда региональных моделей организации местного самоуправления.

Различия между региональными моделями определяются тремя основными параметрами.

- *Уточнение территориального формата муниципальных образований.* Некоторые регионы решили создавать органы местного самоуправления только в населенных пунктах, но не в административных районах.
- *Количество уровней местного самоуправления.* Регионы могли выбрать между одноуровневой и двухуровневой моделями. Двухуровневая модель предполагала, что одни муниципальные образования могут делиться на другие. При одноуровневой модели органы местного самоуправления создавались или в районах, или в отдельных населенных пунктах, входящих в их состав.
- *Способ формирования органов местного самоуправления.* В одних регионах и муниципальных образованиях выборы глав местного самоуправления сделали всенародными, в других глава местного самоуправления избирался депутатами представительного органа или нанимался ими на работу по контракту (или же вообще создавался один лишь представительный орган местного самоуправления — при сохранении вертикали государственной исполнительной власти и назначении глав районных администраций губернаторами).

В результате определились наиболее характерные региональные модели местного самоуправления.

- ***"Либеральная" модель.*** Эта модель предполагала, что муниципальные образования создаются во всех АТЕ первого субрегионального уровня, т.е. в городах регионального подчинения и районах. Повсеместно проводились всенародные выборы глав администраций.
- ***Поселенческая модель.*** В соответствии с этой моделью муниципальными образованиями являлись только населенные пункты, но не административные районы. Это позволило сохранить в районах институт местной государственной власти, когда главы администраций назначались губернатором. Соответственно была сохранена внутрирегиональная властная вертикаль, не распространявшаяся только на города регионального подчинения. Такая ситуация возникла в частности в Курской, Новосибирской и Тюменской областях.
- ***Модель ограниченной выборности.*** В этом случае не допускались всенародные выборы глав местных администраций. Вместо этого главы местных администраций избирались представительными органами местного самоуправления или назначались этими органами по контракту. Данная модель позволяла сохранить частичный губернаторский контроль за кадровой политикой на местном уровне, поскольку непрямые выборы глав местных администраций лучше контролировались губернаторами. Эта модель была характерна для Брянской, Орловской, Саратовской областей и др. Она также использовалась в некоторых республиках. В наиболее жестком варианте кандидатуру главы местной администрации вносил на утверждение местным депутатам губернатор.

• ***"Республиканская" модель.*** В ряде республик местное самоуправление действовало в очень ограниченных рамках. В лучшем случае проводились выборы представительных органов местного самоуправления. В реальности сохранялась внутрирегиональная властная вертикаль: все главы районных и городских администраций назначались президентами республик. Такая ситуация отмечалась в Башкирии, Татарстане и др.

Главные тенденции того периода были связаны с уменьшением числа регионов, использующих либеральную модель в пользу моделей ограниченной выборности. Например, в Брянской области шло постепенное изменение формата местных выборов, когда избираться стали только представительные органы местного самоуправления. Отмечался и отказ от двухуровневых моделей местного самоуправления с переходом к назначению глав администраций одного из уровней. Например, во Владимирской области развивался процесс лишения отдельных городов и поселков статуса муниципальных образований с переходом к назначению местных глав (субъектами местного самоуправления остались города областного подчинения и районы).

Наибольшее влияние на развитие региональных моделей местного самоуправления оказала политика органов региональной государственной власти и прежде всего — губернаторов. Политика многих губернаторов заключалась в ограничении фактической самостоятельности органов местного самоуправления и сокращении числа ситуаций, связанных с прямыми выборами местных глав.

Модель местного самоуправления, с учетом федерального закона, определялась на уровне регионального законодательства, создавая определенный формат для муниципальных образований. При этом не обязательно использовался единый общерегиональный формат. Муниципальные образования, принимая свои уставы, могли предусмотреть различные способы формирования своих органов власти. Например, в Смоленской области часть глав районных администраций избиралась народом, часть — местными представительными органами, а некоторые назначались по контракту.

4. Период после 2003 г.

Этот период связан с принятием в сентябре 2003 г. нового закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (он целиком вступит в силу с 1 января 2009 г.).

Федеральный закон 2003 г. провел кардинальную регламентацию организации местного самоуправления в России. Это минимизировало возможные региональные вариации по типу региональных моделей, сложившихся после принятия закона 1995 г.

7.5.3

Территориальный формат местного самоуправления

Территориальными субъектами местного самоуправления, т.е. муниципальными образованиями в соответствии с законом 2003 г. являются:

- ***поселения,*** которые делятся на ***городские*** и ***сельские***;
- ***муниципальные районы*** (они включают поселения и расположенные между ними межселенные территории);
- ***городские округа***;
- ***внутригородские территории*** в городах федерального значения.

Федеральный закон предполагает *обязательное местное самоуправление на уровне поселений.*

Поселение не всегда представляет собой отдельно взятый населенный пункт, оно может включать и несколько небольших населенных пунктов[23]. Существует различие в принципах образования поселений между территориями с высокой и низкой плотностью населения и в зависимости от числа жителей в одном поселении.

Сельское поселение может включать один населенный пункт с численностью населения свыше 1 тыс. человек или несколько населенных пунктов с численностью населения менее 1 тыс. человек. Для территорий с высокой плотностью населения устанавливается иной критерий — 3 тыс. человек. В ситуациях, связанных с низкой плотностью населения и затрудненной доступностью, поселением может стать и населенный пункт, в котором не насчитывается 1 тыс. человек.

Наряду с параметрами плотности населения[24] используются параметры доступности. Так, в случае поселения, включающего несколько населенных пунктов, административный центр должен находиться в пределах пешей доступности в течение рабочего дня. Возможна организация местного самоуправления в населенных пунктах с числом жителей менее 100 человек, которые не признаются поселениями, но и не входят в состав других поселений[25].

Обязательное использование поселенческой модели означает распространение ***двухуровневой модели местного самоуправления*** на всей территории за исключением городов, получающих статус отдельных городских округов. На первом субрегиональном уровне местного самоуправления находятся муниципальные районы[26], на втором — поселения (на практике используют и обратный отсчет, называя поселения муниципальными образованиями первого уровня).

На первом субрегиональном уровне вся территория делится на два типа муниципальных образований — муниципальные районы (которые в свою очередь де-

---

[23] Аналогично в советское время сельсовет, являвшийся низовой ячейкой местной власти и субрегионального АТД, мог включать несколько сел и деревень, занимая, таким образом, определенную значимую площадь.

[24] Низкой считается плотность населения, которая в три и более раза ниже средней для России плотности сельского населения. Соответственно высокая плотность в три раза выше среднероссийской.

[25] Для этого решение должен принять сход граждан данного населенного пункта.

[26] Для нарезки муниципальных районов существуют свои ограничения. Предполагается, что административный центр района должен находиться в пределах транспортной доступности для всех поселений в течение рабочего дня. Однако для труднодоступных местностей и территорий с низкой плотностью населения это правило может не использоваться.

лятся на поселения, составляющие второй субрегиональный уровень) и городские округа. Практически ликвидируется институт местной государственной власти.

Городские округа являются аналогом прежних городов регионального подчинения. Первые версии закона предполагали установление определенных статистических критериев (численность населения), в соответствии с которыми город может претендовать на статус не внутрирайонного поселения, а городского округа. Однако от четких критериев было решено отказаться. Решение о создании городских округов принимается на уровне самих субъектов федерации. Были отмечены конфликты, связанные с желанием региональных властей понизить статус некоторых городов до уровня поселений. В обязательном порядке городскими округами являются населенные пункты, имеющие особый статус закрытых административно-территориальных образований и наукоградов.

Предусмотрен особый порядок организации местного самоуправления для ряда территорий — городов федерального значения, приграничных территорий, ЗАТО и наукоградов. В трех последних случаях он определяется федеральными законами, а в городах федерального значения — самими городами.

Вопрос организации местного самоуправления в городах федерального значения является одним из самых сложных в российской практике. Городские власти не были заинтересованы в развитии внутригородского местного самоуправления, предпочитая сохранять единую, нерасчлененную власть, функционирующую по принципам властной вертикали. Особенно последовательно этого добивались власти Москвы. В этой связи возник характерный тезис о необходимости сохранить "единство городского хозяйства", который был введен в федеральное законодательство.

Действующий закон предполагает, что создание внутригородских муниципальных образований осуществляется городскими законами с учетом мнения населения. Также региональное законодательство (с целью сохранить единство городского хозяйства) определяет вопросы местного значения и источники доходов местных бюджетов. На практике это позволяет властям городов федерального значения ограничивать полномочия внутригородских органов местного самоуправления, сохраняя абсолютное доминирование общегородской государственной власти.

В результате муниципальной реформы общее количество муниципальных образований увеличилось вдвое — до 24100 (новых муниципальных образований было создано 11612), в основном — за счет создания местного самоуправления на втором субрегиональном уровне — поселений. Выборы органов власти во вновь образованных муниципальных образованиях по закону должны были пройти до 1 ноября 2005 г.

7.5.4

Формирование органов местного самоуправления

Действующее законодательство позволяет регионам и муниципальным образованиям сделать выбор одной из нескольких моделей формирования органов местного самоуправления.

• Должности главы муниципального образования и главы администрации могут занимать разные люди.

• Глава представительного органа местного самоуправления не может одновременно быть главой администрации[27].

• Глава муниципального образования избирается на всенародных выборах или представительным органом местного самоуправления из своего состава (в последнем случае он может быть только председателем представительного органа местного самоуправления и не может быть главой администрации).

• Главой администрации может быть глава муниципального образования (не являющийся при этом главой представительного органа местного самоуправления) или лицо, назначаемое по контракту.

Этим обусловлены наиболее типичные модели формирования местной власти.

1. *Выборный глава муниципального образования (он же — глава администрации).* В этом случае народ избирает главу муниципального образования и представительный орган местного самоуправления[28]. Глава местного самоуправления одновременно является главой местной администрации. Эта модель является наиболее распространенной.

2. *Глава муниципального образования — председатель представительного органа местного самоуправления (избранный народом или депутатами).* Глава администрации в таком случае — отдельная должность, он избирается представительным органом местного самоуправления или назначается им по контракту. Этот вариант рассматривался как предпочтительный с точки зрения сторонников укрепления властной вертикали в центре и регионах. Однако провести его повсеместное внедрение не удалось.

В муниципальном районе возможна ситуация *непрямых выборов представительного органа местного самоуправления*: в него входят представители органов местного самоуправления поселений. В этом случае глава представительного органа обязательно избирается депутатами.

В целом по ситуации на середину 2005 г. прямые выборы муниципальных глав были предусмотрены в 80% муниципальных образований, т.е. изменили схему немногие регионы и в немногих случаях, касающихся обычно крупных городов. Прямые выборы депутатов предусмотрены в 99,11% муниципальных образований, делегирование депутатов муниципальных районных собраний от поселений — только в 0,3% случаев, еще в 0,5% случаев выборы проводятся на сходах граждан.

---

[27] Ранее на практике было широко распространено совмещение этих постов. Поэтому полного разделения ветвей власти на муниципальном уровне часто не наблюдалось.

[28] В населенных пунктах, насчитывающих менее 100 жителей, представительный орган местного самоуправления может функционировать по правилам прямой демократии, представляя собой сход граждан.

7.5.5

Вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления

Значительную сложность в федеративном государстве представляет разграничение полномочий между региональной и местной властью. В российской Конституции используется либеральный принцип разграничения полномочий между центром и регионами, который предполагает, что все полномочия, не отнесенные к ведению центра или сфере совместного ведения, являются полномочиями региональной власти. Что касается местного самоуправления, то используется формулировка "***вопросы местного значения***", которая может иметь разное толкование.

Федеральный закон 2003 г. предполагает четкое перечисление вопросов местного значения и использует, таким образом, установочный принцип определения полномочий органов местного самоуправления.

В связи с двухуровневой моделью местного самоуправления требуется разграничение полномочий между поселениями и муниципальными районами, которое также предусмотрено законом[29]. Городские округа объединяют полномочия поселений и муниципальных районов.

Полномочия поселений в российских условиях можно классифицировать следующим образом.

- Местная финансово-экономическая политика.

Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением; установление местных налогов и сборов; владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом поселения.

- Инфраструктурная политика.

Органы власти на уровне поселения занимаются организацией снабжения населения электричеством, теплом, газом и топливом, организацией транспортного обслуживания населения, содержанием автомобильных дорог и мостов (за исключением дорог и мостов федерального и регионального значения). В поселениях создаются условия для обеспечения населения услугами связи.

- Социальная, жилищная и культурная политика.

В компетенцию поселения входит обеспечение малоимущих граждан жильем, организация муниципального жилищного фонда и создание условий для жилищного строительства. Местные власти создают условия для организации досуга, массового отдыха, библиотечного обслуживания, развития физической культуры и

[29] Основная часть новых муниципальных образований, созданных в процессе реформы, — это поселения. Передача им полномочий происходит постепенно, в течение переходного периода, который должен завершиться к 2009 г. Решения о передаче полномочий (сроки и объем полномочий) в переходный период принимают сами регионы.

спорта, обеспечения жителей услугами торговли, бытового обслуживания, общественного питания. Охрана объектов культурного наследия местного значения также относится к компетенции поселения.

- Планирование и благоустройство территории.

К вопросам местного значения поселения отнесено планирование застройки, зонирование земель, установление правил землепользования и застройки территории, изъятие земельных участков для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель поселения. Власти поселения занимаются организацией благоустройства и озеленения территории, сбора и вывоза мусора, освещения улиц и установки указателей.

- Местные вопросы безопасности.

Вопросы пожарной безопасности, участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

- Опека и попечительство (частично).
- Организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Полномочия муниципальных районов выглядят следующим образом.

- Местная финансово-экономическая политика.

Аналогично поселениям, только в отношении бюджета, собственности, налогов и сборов муниципального района. Важнейшей функцией и политическим ресурсом районных властей является выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений (т.е. финансовая помощь), входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района.

- Инфраструктурная политика.

Власти муниципального района занимаются организацией снабжения поселений электроэнергией и газом. В их компетенцию входит содержание и строительство автомобильных дорог между населенными пунктами (за исключением дорог федерального и регионального значения), организация транспортного обслуживания между поселениями. Муниципальный район обеспечивает поселения услугами связи.

- Социальная, жилищная и культурная политика.

В компетенцию муниципального района входит организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района, организация отдыха детей в каникулярное время. Власти района организуют оказание скорой медицинской помощи, первичной медико-санитарной помощи, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов. В компетенции района находится обеспечение поселений услугами общественного питания, торговли и бытового обслуживания, создание библиотечного коллектора для поселений.

- Планирование и благоустройство территории.

Сюда относится территориальное зонирование земель межселенных территорий, изъятие земельных участков межселенных территорий для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель межселенных территорий, ведение кадастра землеустроительной и градостроительной документации. В компетенцию районов входят организация экологического контроля, организация мероприятий по охране окружающей среды. Район занимается вопросами утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

- Местные вопросы безопасности.

В компетенцию муниципального района входит организация охраны общественного порядка муниципальной милицией. Власти района также участвуют в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на своей территории.

- Опека и попечительство (частично).
- Содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг.

Кроме того, районные власти обладают полномочиями органов местного самоуправления на межселенных территориях и в населенных пунктах, не являющихся муниципальными образованиями.

Разграничение полномочий между поселениями и муниципальными районами не является жестким и допускает случаи пересечения полномочий и совместной деятельности. Есть очевидные вопросы, которыми занимается только район (муниципальная милиция, межбюджетные отношения, некоторые вопросы образования и здравоохранения и др.) или только поселение (некоторые вопросы организации досуга, физкультуры и спорта, пожарной безопасности и др.). Есть ситуации, когда власти района занимаются их решением для поселений, а поселения — непосредственно для населения (например, электро- и газоснабжение, связь). Отладка отношений между поселениями и муниципальными районами представляется сложным политическим процессом.

7.5.6

Нормы ответственности местного самоуправления перед государством

Российское законодательство вводит норму ответственности местного самоуправления перед государством, которая предполагает различные санкции в отношении органов местного самоуправления:

- отстранение от должности глав муниципальных образований;
- роспуск представительных органов местного самоуправления;

• изъятие полномочий, в частности введение внешнего финансового управления.

Наличие этих санкций позволяет говорить о существовании внутри региона элементов властной вертикали[30]. По аналогии с федеральным вмешательством создается ***институт регионального вмешательства на местном уровне***. По своим особенностям этот институт практически идентичен федеральному вмешательству.

В роли главного интервентора выступает высшее должностное лицо субъекта федерации. Поводом для интервенции является установленное судом несоответствие муниципального нормативного акта федеральному или региональному законодательству, а также уставу муниципального образования. Срок на исправление такого решения в случае с главой муниципального образования или главой администрации составляет два месяца, в случае с представительным органом местного самоуправления — три месяца. Либо этот срок может быть специально определен судом.

В случае с главой муниципального образования или главой местной администрации поводом также может стать принятие решений (причем не обязательно — нормативных актов), влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации.

В случае неисполнения судебного решения губернатор получает право отрешить от должности главу муниципального образования или главу местной администрации. В ситуации с представительным органом местного самоуправления губернатор вносит в региональное законодательное собрание проект закона о его роспуске.

Также законодательство предусматривает возможность временного изъятия полномочий у органов муниципальной власти и их исполнения органами региональной государственной власти. Возможными поводами являются:

• возникновение чрезвычайной ситуации (катастрофа, стихийное бедствие и др.), в результате которой органы местного самоуправления отсутствуют или не могут быть сформированы;

• финансовые проблемы — превышение просроченной задолженности на уровне более 30% собственных доходов или 40% бюджетных ассигнований. В этом случае в муниципальном образовании вводится внешнее финансовое управление (данная норма действует с 1 января 2008 г.);

• нецелевое расходование бюджетных средств или иное нарушение при осуществлении государственных полномочий за счет субвенций.

---

[30] В этой связи возникла дискуссионная точка зрения, что местное самоуправление в России подменяется местным государственным управлением.

7.5.7

Формы горизонтальной интеграции муниципальных образований

В 1990-х гг. горизонтальные отношения между муниципальными образованиями развивались стихийно, в процессе добровольной интеграции. В результате возникло множество муниципальных ассоциаций, имеющих как межрегиональный, так и внутрирегиональный характер. В 1998 г. на российском уровне был создан Конгресс муниципальных образований.

Федеральный закон 2003 г. предполагает такой институт, как *межмуниципальное сотрудничество*. При этом межмуниципальное сотрудничество также подлежит строгой регламентации:

- в каждом субъекте федерации создается совет муниципальных образований;
- на федеральном уровне функционирует единое общероссийское объединение муниципальных образований.

7.5.8

Территориальное общественное самоуправление

На низовом уровне самых мелких территориальных образований в России может создаваться такая форма местного самоуправления, как территориальное общественное самоуправление (ТОС). По сути, ТОС представляет собой нижний, но нерегулярный и необязательный уровень власти, формируемой самими гражданами.

В соответствии с федеральным законом, "под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения" (ст. 27, п. 1).

Территориальное общественное самоуправление носит полностью добровольный характер и не является обязательной формой самоуправления.

Территориальный формат ТОС может представлять собой:

- сельский населенный пункт, не имеющий статуса поселения;
- в городе — жилой микрорайон, группа жилых домов, многоквартирный жилой дом или подъезд такого дома[31];
- иные территории.

[31] Наибольшее развитие ТОС получило на внутригородских территориях. Оно может быть востребовано населением прежде всего в больших, территориально дифференцированных городах с более активной политической культурой.

Границы территории, на которой осуществляется ТОС, устанавливает представительный орган самоуправления поселений. ТОС должно иметь свой устав, который регистрируется в представительном органе местного самоуправления поселения (ТОС имеет правовой статус некоммерческой организации). Самоуправление осуществляется с помощью собраний и конференций граждан, на которых могут создаваться органы ТОС.

7.6

Политические конфликты в российских регионах

7.6.1

Подходы к изучению региональных конфликтов в России

Проблема региональной политической стабильности имеет огромное значение для развития российской государственности. Она остается важнейшим фактором общеполитической стабильности, поскольку множество региональных конфликтов в критической ситуации способны слиться в единую массу и привести к резкой дестабилизации всей политической системы. Этим определятся значение конфликтологического подхода к изучению региональных политических процессов [Глухова, 1997; Глухова, 2000; Туровский, 2003].

В современной России существует вполне определенная логика развития и подавления региональных конфликтов, корни которой уходят глубоко в советские времена. Главной стабилизирующей тенденцией можно считать феномен персонифицированной региональной власти, воплощенной в образе "хозяина региона". Сам этот феномен появляется в силу известных особенностей нашей политической географии: его создают удаленность территорий от центра и их большие размеры, помноженные на автократические традиции. Традиционно такая персона "хозяина региона" играет стабилизирующую роль, поскольку жестко выстраивает "под себя" весь управленческий аппарат, пользуясь статусом, подавляет оппозицию и стремится создать мощный правящий клан на основе патронажно-клиентельных отношений и общности политико-экономических интересов. В советские времена эта модель регионального лидерства была воплощена первым секретарем обкома КПСС и особенно ярко проявилась в брежневские времена. В постсоветский период в эту нишу встроился губернатор, сначала назначенный президентом, а затем и всенародно избранный [Институт губернатора..., 1997]. В результате стабильность ситуации в значительной мере определялась личностью регионального руководителя, его управленческими качествами и т.п.

Политическая нестабильность в регионе также традиционно определялась наличием иных властных структур, которые становились своеобразными альтернативными центрами власти. Их появление было обусловлено стремлением правящей элиты создать демократию или иллюзию таковой. Институциональные изменения обычно порождались центром, который устанавливал для регионов общие правила игры. На местах реформа преобразовывалась в интересах местной стабильности и регионального лидера, который искал возможности для подавления неподконтрольных институтов. Центр в конечном итоге с этим соглашался.

В советское время такие демократические институты в лице советов и их исполкомов, т.е. форм законодательной и исполнительной власти на местах, были подавлены вполне официально, за счет руководящей и направляющей роли КПСС, которая в регионе означала первенство первого секретаря обкома. В годы перестройки произошло смещение центра власти к советам, что привело к персонификации региональной власти в лице председателя совета. Б. Ельцин совершил следующую институциональную реформу на местах, сделав ставку на исполнительную власть и выведя на первые позиции губернаторов[32].

Интерес региональной стабильности всегда означал, что регион пытался каким-то образом адаптировать предложенную центром инновацию, не допуская полицентризма власти. Например, когда произошел сдвиг центра власти к советам, первые секретари обкомов сразу же заняли кресла председателей советов. Когда им пришлось отказаться от совмещения постов, они выбрали советы, и партийная власть потеряла свой остаточный авторитет. Логика поддержания моноцентризма в региональной власти воспроизводилась и в постсоветские времена.

На уровне страны происходили новые институциональные изменения. Во-первых, отмечались попытки ввести реальное разделение властей по образцам западной демократии (или скорее — сохранить контроль советов за исполнительной властью). Наиболее острый конфликт в российских регионах связан с началом 1990-х гг. Это был конфликт "ельцинских" губернаторов с советами (высокий статус которых определился в 1990—1991 гг.). Советы превратились в региональную законодательную власть и пытались задействовать рычаги парламентского контроля над исполнительной властью.

Во-вторых, в середине 1990-х гг. началось формирование выборных органов местного самоуправления, которые существенно ограничивали властный ресурс губернаторов "снизу". Были созданы предпосылки для нового конфликта на региональном уровне.

Во всех этих ситуациях губернатор, утверждаясь как первое лицо в регионе, искал способы подавления политических институтов, которые воспринимались

[32] При этом губернаторские должности, как правило, получали председатели облисполкомов, которые при прежнем режиме находились в подчиненном положении и не могли реализовать все свои властные амбиции.

как конкуренты в борьбе за властный ресурс и потенциальные очаги политической оппозиции. Сложились предпосылки для двух базовых конфликтов в регионах:

- *конфликт ветвей власти: губернатор против законодательного собрания;*
- *конфликт региональной государственной власти и местного самоуправления: губернатор против главы местного самоуправления.*

Позиция федерального центра традиционно определялась, с одной стороны, заинтересованностью в моноцентризме региональной власти, а с другой — необходимостью развивать и поддерживать иные демократические властные структуры, помимо губернатора. Поэтому центр, конечно, создавал губернаторам "проблемы" (типа развития местного самоуправления), но и продолжал делать ставку на губернаторов и модель моноцентрической власти, позволяя региональным лидерам подавлять "альтернативную" власть и не создавая им лишних препятствий (вспомним альянс центра и губернаторов, сложившийся на фоне борьбы с советами).

Новый конфликт появился на этапе политического размежевания двух уровней государственной власти — федеральной и региональной — в связи с укреплением властной вертикали при В. Путине. Здесь уже возникает расхождение между интересами федерального центра и губернаторов. Развитие институтов автономного (от губернаторов) федерального представительства и вмешательства на местах ведет к тому, что конфликт "центр — регионы" приобрел внутрирегиональное измерение. Поэтому целесообразно выделить еще один государственно-правовой конфликт. *Это — конфликт региональной государственной власти и агентов федеральной власти на местах в лице полномочных представителей президента, главных федеральных инспекторов, прокуроров и т.п.*

В регионах начинает формироваться представительство непосредственных интересов федерального центра — чиновники и политики, ориентированные на позицию центра, прежде всего — администрации президента. Принципиальное отличие этой ситуации от предыдущих заключается в том, что губернаторы не имели возможности разрешить этот конфликт путем подавления конкурирующего властного органа более или менее легальными методами. Наоборот, они сами оказались под контролем вышестоящих инстанций. Началась своеобразная борьба за "формулу стабильности" в регионе. До сих пор ее определял губернатор. Теперь определяющую роль пытался играть федеральный центр, который в крайних случаях начал ставить вопрос о смещении неуправляемых и слишком самостоятельных губернаторов. Зачастую как раз тех, которые обеспечили в регионах завидную стабильность, но на "неправильных", с точки зрения центра, основаниях.

Анализ региональных конфликтов будет неполным без изучения специфики политического лидерства в России и политических режимов [Гельман, 1998]. Власть воспринималась и воспринимается с позиций единоначалия. Отсюда и четко определенная тенденция к региональному моноцентризму.

Власть в российском регионе видится элитами как доступ к ресурсам, право распоряжения этими ресурсами и их распределения. На этапе первоначального накопления капитала это ведет к формированию групп, имеющих право первенства в доступе к ресурсам и использующих компетенцию региональных властей в своих интересах. Персонифицированная региональная власть стала основой для кристаллизации местных бизнес-групп, а борьба за власть — борьбой за передел сфер влияния. Это определило поляризацию элиты и особую роль экономического фактора в этом процессе. Региональная элита делится не столько по признаку принадлежности к органам власти, сколько по политико-экономическим кланам. Каждый из таких кланов имеет лидера (или коалицию лидеров) и систему связей с различными властными органами. Борьба между этими кланами определяет "реальное" измерение внутрирегиональной конфликтности.

7.6.2

Конфликт между губернаторами и законодательными собраниями

Этот конфликт был определяющим в 1991—1993 гг., когда исполнительная власть оказалась выведена из-под контроля советов и губернатор утверждался в роли "хозяина региона", главного центра власти. Данный конфликт оказался первым крупным фактором внутрирегиональной нестабильности в постсоветский период. Причем борьба за власть была реальной, поскольку полномочия советов оставались весьма серьезными. Далее последовал резкий спад 1994 г. в связи с роспуском советов и формированием первых законодательных собраний с очень ограниченными полномочиями. В 1995—1997 гг. начинается медленный подъем региональной законодательной власти, что в отдельных регионах ведет к восстановлению данного типа конфликтности.

За вторым циклом выборов региональных законодательных собраний 1996—1997 гг. последовала определенная стабилизация отношений между ветвями власти в регионах. Губернаторы отрабатывают технологии контроля за законодательной властью, не позволяющие ей играть определяющую роль в региональном политическом процессе. Законодательные собрания ищут пределы своей политической автономии, которая в регионах сильно различается в зависимости от положений устава, кадрового состава депутатского корпуса и личности спикера. Но говорить о широко распространенном конфликте уже не приходится.

Следует обратить внимание на характерное политическое содержание этого конфликта. За ним отчетливо прослеживается стремление спикеров занять губернаторский пост. Такое стремление само по себе подчеркивает иерархию отношений между ветвями власти в регионах. Причем динамика спикерских успехов и неудач ясно свидетельствует об ослаблении законодательной власти и, соответственно, снижении значимости данного конфликта.

Попытки спикеров стать губернаторами были характерны для первого цикла губернаторских выборов. Это понятно, поскольку первые губернаторские выборы во многих регионах проходили "по следам" конфликта губернаторов и советов, который поделил элиту на противостоящие группы. Наиболее популярные спикеры-оппозиционеры и стали губернаторами в 1996 г., такие, как А. Суриков (Алтайский край), Н. Виноградов (Владимирская область), О. Богомолов (Курганская область), И. Шабанов (Воронежская область), В. Сударенков (Калужская область). Однако затем общее "угасание" региональной законодательной власти и связанного с ней конфликта привело к снижению политического статуса спикеров и их хроническим провалам на выборах. Для спикеров началась полоса неудач: поражения на губернаторских выборах А. Шиянова (Ставропольский край), Л. Ефремова (Курганская область), С. Рябухина (Ульяновская область) и пр. Даже такой известный спикер, как А. Усс (Красноярский край), в отсутствие действующего губернатора не смог выиграть выборы, хотя и мог стать исключением из правила.

В начале и середине 2000-х гг. отношения между ветвями власти в регионах в целом остаются урегулированными, но в пользу губернаторов. Такая ситуация определяется целой системой отработанных губернаторами политических технологий [Политические процессы в регионах России, 1998].

- *Формирование депутатского корпуса на выборах.* В мажоритарных округах, особенно на периферии исход выборов почти предопределен административным ресурсом. В результате складывается типичный кадровый состав законодательного собрания, в которое входят зависимые от губернатора руководители бюджетных организаций, промышленных предприятий и аграрных хозяйств. Во многих регионах использовалась технология "насыщения" депутатского корпуса главами местных администраций.
- *Определение фигуры спикера.* В нынешних условиях затруднено избрание спикером яркой личности, реального лидера. Если губернатор полностью контролирует процесс, то спикером становится его ставленник, слабый, зависимый лидер, не имеющий собственных перспектив. В случае более сложного состава депутатского корпуса представленные в нем группы обычно выбирают компромиссную фигуру, т.е. опять-таки не лидера. В результате спикеры за немногими исключениями не в состоянии претендовать ни на губернаторское кресло, ни на развитие законодательного собрания в качестве альтернативного центра принятия решений.
- *Текущий губернаторский контроль за депутатской деятельностью.* Отрабатывается через влияние на спикера и другие ведущие фигуры (вице-спикеры, главы комитетов), что предопределяет голосование "болота".

О том, что ситуация до последнего времени развивалась в пользу губернаторов, свидетельствует и подавление оппозиционности ряда законодательных собраний. Новые, более "управляемые" выборы позволили разрешить в пользу губернатора острый конфликт в Свердловской и Тверской областях, Чувашии и Туве. Во многих регионах губернаторы свели к минимуму присутствие в законодательных

собраниях коммунистов (например, Белгородская область). Даже в Красноярском крае А. Усс после избрания губернатором своего противника на выборах А. Хлопонина стал демонстрировать лояльность новому губернатору, рискуя в противном случае потерять поддержку депутатов.

В 2000-е гг. отмечается очень ограниченный список регионов, где можно говорить о настоящем конфликте между ветвями власти. По России можно найти немало достаточно автономных и (или) амбициозных спикеров, но с ограниченными перспективами для политического роста. Действительно популярных лидеров среди спикеров очень мало.

Итак, в начале XXI в. в отношениях между ветвями власти в регионах наблюдается "*смещенное*" *динамическое равновесие*, установившееся в пользу губернаторов. Говорить о мощном конфликте нельзя, поскольку нынешняя ситуация предопределена существующими правилами игры и законодательством. Есть лишь разовые всплески конфликтности и считанные регионы, где отношения действительно напряжены. При этом нигде еще спикер не смог состояться в качестве реальной альтернативы губернатору. И, как показывают социологические исследования, известность спикеров минимум на порядок ниже, чем у губернаторов.

В то же время эта ситуация несколько меняется в сторону обострения противоречий между ветвями власти. Структура законодательных собраний стала иной за счет двух новаций.

- Введение обязательной смешанной системы на выборах. Оно обеспечило представительство в законодательных собраниях самых разных политических партий (включая неизбежное представительство оппозиции), привело к большей поляризации и "политизации" законодательных собраний.
- Вынужденный уход из законодательных собраний глав местного самоуправления. Именно за счет их присутствия обеспечивалась управляемость законодательных собраний в некоторых регионах.

Кроме того, вновь немного повышается статус спикеров на федеральном уровне. Свою роль в этом процессе играет Совет законодателей, а также созданные повсеместно в федеральных округах парламентские ассамблеи. Должность спикера рассматривается многими как удобная площадка для продвижения на губернаторский пост. Роль законодательных собраний немного выросла в связи с тем, что с начала 2005 г. они стали утверждать кандидата на пост губернатора, предлагаемого президентом.

7.6.3

Конфликт между губернаторами и местным самоуправлением

Этот конфликт разгорелся в России через несколько лет после исчерпания конфликта между ветвями власти. Формирование выборного местного самоуправления,

отделенного от государственной власти, привело к разрушению внутрирегиональной властной вертикали. После укрепления моноцентризма в 1994—1996 гг. губернатор сталкивается с оппозицией на нижних этажах власти. Резкое усиление конфликтности отмечается в 1997—1998 гг. — после первых выборов местных глав и на фоне повышенного интереса к местному самоуправлению федерального центра [Туровский, 1998]. Как известно, местное самоуправление воспринималось в центре как важнейший ограничитель губернаторской власти в регионах [Гельман, 1997].

"Вторая волна" конфликтности в регионах приходится на 1997—1999 гг. и связана с конфликтом между губернаторами и мэрами крупных городов. Губернатору для сохранения моноцентрической модели приходится искать технологии финансово-административного контроля за муниципальным уровнем власти. Одновременно выделяется группа наиболее влиятельных "муниципалов" — глав крупных городов, которые начинают претендовать на власть в регионах. Но эти попытки выявляют ряд существенных ограничителей для политических возможностей мэров. После серии политических поражений и восстановления основ моноцентризма уровень конфликтности снижается и опять-таки сводится к набору конкретных региональных ситуаций. В России не складывается единой муниципальной оппозиции и муниципальной элиты как отдельного класса.

"Вторичность" местного самоуправления в сложившейся в регионах моноцентрической системе власти подчеркивается тем, что мэры стремятся задействовать свой ресурс опять же для борьбы за главное — губернаторское кресло. Мэры крупных городов начинают конфликтовать с губернаторами как раз потому, что обладают сопоставимым объемом ресурсов и выглядят "почти губернаторами". Это в сочетании с большой численностью избирателей в "контролируемых" ими городах позволяет мэрам заявлять о своих претензиях на губернаторский пост. Характерно, что в случае избрания губернатором бывший мэр начинает вести себя в соответствии с губернаторской логикой поведения, не делает послаблений органам местного самоуправления и стремится держать их в подчинении.

Значение этого конфликта подчеркивается и множеством примеров, когда выходцы из одной политической группы, заняв посты губернатора и мэра соответственно, начинали ожесточенно конфликтовать друг с другом. Показательны конфликты между членами КПРФ. На Камчатке первый секретарь М. Машковцев стал губернатором, а второй секретарь Ю. Голенищев — мэром Петропавловска-Камчатского. После этого в регионе отмечался один из самых острых политических конфликтов, причем под давлением губернатора мэр был исключен из партии.

В то же время динамика развития ситуации показывает, что пик конфликтности уже пройден. Точнее, сходят на нет попытки мэров претендовать на губернаторскую власть. Вместо этого мэры вынуждены "окапываться" в своих городах и держать оборону. На региональном же уровне мэры попали в ловушку: их влияние и известность в подавляющем большинстве случаев ограничены городскими гра-

ницами[33], а периферия не хочет их воспринимать, поскольку опасается, что мэр, придя к власти, будет помогать своему городу. Поэтому, выбирая между "коллегой"-муниципалом и губернатором, главы районов почти всегда делают ставку на последнего, считая его гарантом финансовой помощи.

Об этом наглядно свидетельствует история губернаторских выборов — попытки мэров выйти из "муниципального гетто" на региональный простор и постоянные поражения[34]. Характерен пример мэра Екатеринбурга А. Чернецкого, который пытался претендовать на губернаторский пост, но потерпел сокрушительное поражение. Постоянно снижался губернаторский рейтинг волгоградского мэра Ю. Чехова.

Состояние отношений между губернаторами и местным самоуправлением определяется экономическими факторами, которые работают на губернатора. Формально местное самоуправление отделено от государственной власти и действует автономно. Однако в российской действительности местное самоуправление не могло нормально развиваться, поскольку не получило финансовых гарантий своей самостоятельности. Оно и не могло их получить, поскольку абсолютное большинство муниципальных образований неплатежеспособно в силу отсутствия сколько-нибудь значимой экономики. В результате местное самоуправление оказалось финансово зависимым от губернатора и потому полностью подконтрольным. Даже теоретически неблагоприятная смена власти в каком-нибудь районе воспринималась губернатором спокойно, поскольку новый глава все равно был вынужден подчиняться губернатору. Как уже говорилось, главы местного самоуправления составили заметную часть в региональных законодательных собраниях, и при этом самую лояльную часть.

В реальности речь идет о конфликте не между губернатором и местным самоуправлением, а между губернаторами и немногочисленными городами-донорами. Как известно, в России действует механизм перераспределения средств между уровнями власти: вышестоящий уровень концентрирует средства, а затем делит их в иной пропорции между своими территориальными ячейками. Поэтому в российскую политическую систему заложен конфликт между центрами-донорами и дотационной периферией, который определяет содержание и структуру конфликта между губернаторами и местным самоуправлением. Губернатор, как правило, делает ставку на поддержку периферии — наиболее бедной, а значит — зависимой, управ-

[33] Это доказывают социологические исследования, из которых часто следует, что даже самый популярный мэр зачастую просто неизвестен избирателям других районов.

[34] В некоторых случаях мэрам все-таки удавалось занять губернаторское кресло, обыграв губернаторов. Однако здесь им благоприятствовали дополнительные факторы — демографический вес города, развал областной элиты, позитивный имидж мэра. Поэтому успеха в борьбе с действующими губернаторами добились такие мэры, как Ю. Трутнев (Пермская область), В. Толоконский (Новосибирская область) и С. Катанандов (Карелия).

ляемой и при этом многочисленной и лояльной на выборах. Альянс между столицей и зависимой периферией определяет содержание практически всей российской региональной политики на всех уровнях.

Заметим, что финансово-бюджетные отношения между центром и субъектами федерации стали спокойнее, чем раньше. Эти отношения более или менее устоялись, центр использует методики в своих расчетах, есть относительная прозрачность при принятии решений о том, кто сколько средств должен получить. И хотя обоснованность перераспределения вызывает много вопросов, Россия хотя бы ушла от времен, когда регионы угрожали прекратить перечисление денег в центр, публично ссорились друг с другом за трансферты и пр. Однако внутри региона дела долгое время обстояли по-другому, и зачастую распределение средств определялось просто губернаторским произволом. Федеральное законодательство оставляет пространство для внутрирегиональных финансовых манипуляций, причем нередко регионы нарушали даже это законодательство при послушном молчании муниципалов (был редкий случай, когда ущемленный Липецк доказал в суде несоответствие областного бюджета федеральному законодательству). В результате возникает деление органов местного самоуправления на послушное губернатору большинство и ряд "непокорных" городов, которые и являются субъектами иной раз очень острого конфликта.

Не будет большим преувеличением сказать, что большинство региональных административных центров находится в России в конфликте с губернаторами. Это неудивительно, поскольку многие городские бюджеты в процессе внутреннего перераспределения оказались в плачевном состоянии, города не в силах даже платить зарплату бюджетникам и возвращать долги энергетикам и газовикам.

Остальное зависит от мэра — его реальных экономических возможностей и личных амбиций. При удачном сочетании того и другого мэр перестает бояться своего губернатора, и начинается острый конфликт. В противном случае губернатор добивается лояльности мэра всеми доступными средствами.

Конфликт между губернатором и мэром крупного города остается политической реальностью в большинстве регионов. Практически всегда крупный или промышленно развитый средний город имеет определенную политическую автономию, является центром формирования особой группы влияния. Но при этом почти всегда это влияние ограничено городскими рамками, и момент конкуренции с губернаторами ослаблен. Минимум половина конфликтующих мэров не относится к числу ярких политиков и точно не имеет никаких перспектив для дальнейшего карьерного роста.

На региональном уровне влияние мэров серьезно ограничено. Эволюционным путем разрешились наиболее острые проблемы 1990-х гг.: В. Толоконский в Новосибирске сам стал губернатором, В. Рощупкин из Омска перешел на работу в Москву, А. Салтыков из Ижевска стал членом Совета Федерации, а А. Чернецкий, Ю. Чехов и иные заметные фигуры потерпели поражение на губернаторских выбо-

рах и теряют влияние. В начале XXI в. усилилось давление губернаторов на "непокорные" муниципальные образования. В некоторых субъектах впервые губернаторы принялись подчинять себе власть в "особых" городах, ранее пользовавшихся полной неформальной автономией (яркий пример Новороссийска и Сочи в Краснодарском крае при губернаторе А. Ткачеве).

Произошел переход мэров из публичной в "глухую" оппозицию к своим губернаторам. В целом местное самоуправление как институт было эффективно подавлено финансово-экономическими методами. На уровне мэров остаются политики, готовые и способные претендовать на власть в целом регионе, что ведет к росту политической напряженности. Но большинство занимает оборонительную позицию, понимая ограниченность своих возможностей.

7.6.4

Конфликт "губернаторы против «федералов»"

Этот конфликт появляется, начиная с 2000 г., в связи с известными изменениями на федеральном уровне. С ним связана "третья конфликтная волна". Возрастает давление федерального центра на губернаторов, что ведет к появлению феномена "***ограниченного моноцентризма***". Другими словами, губернаторское лидерство в регионах становится условным и осуществляется уже под контролем федерального центра и полпредов. В случае необходимости последние оставляют за собой право "изъять" у губернатора власть, добившись его поражения на выборах.

В регионах выходят из-под неформального губернаторского контроля федеральные структуры, которые становятся центром кристаллизации антигубернаторской оппозиции или просто инструментом давления на губернаторов:

- функцию давления выполняют полпредства и находящиеся непосредственно в регионах главные федеральные инспектора;
- центрами политической активности становятся органы прокуратуры, которые в ряде случаев начинают борьбу с губернаторами;
- в качестве центров кристаллизации элиты иногда выступают региональные управления ФСБ.

В результате губернаторский моноцентризм существенно ограничивается давлением федеральных структур. Совсем не обязательно это давление переходит в конфликт: губернаторы чаще следуют правилам субординации и предпочитают мириться с новым положением дел. Поэтому некоторые "сильные" губернаторы уже не пытаются открыто выступать против полпредов, как это было поначалу в Екатеринбурге и др.

Со своей стороны "федералы" тоже не так часто идут на обострение. Главный федеральный инспектор — это чаще техническая фигура, чем центр влияния. Хотя нельзя не отметить случаи, когда вокруг этой фигуры создается особая группа влияния.

Таким образом, в большинстве случаев в отношениях губернаторов с "федералами" работает логика "пакта о ненападении". Губернаторы попадают в ловушку, в которую они сами загнали глав местного самоуправления. Практически никто из них не обладает ресурсом, позволяющим протестовать и сопротивляться. Однако центр все-таки скорее предпочитает работать с действующими губернаторами, чем устраивать операции по их замене.

Но при этом заметно возрастают политические амбиции местных силовых структур, которые чувствуют, что власть с санкции центра может оказаться в руках их представителей. Например, главы УФСБ выиграли губернаторские выборы в Воронежской и Смоленской областях.

В конфликте между губернаторами и федералами установилось свое динамическое равновесие. Публичное противостояние сведено к минимуму, поскольку попытки прямого и открытого губернаторского сопротивления доказали свою бесполезность (случай свердловского губернатора Э. Росселя). Но в ряде регионов прослеживается скрытая борьба за влияние между губернаторами и структурами, опекаемыми федеральным центром.

Подводя итог, заметим, что в эпицентре любого регионального конфликта находится губернатор. Это естественно при сложившейся моноцентрической системе власти в регионе. Прочие центры власти ведут борьбу за влияние с губернатором, а в идеале стремятся сами захватить губернаторскую власть. При этом очевидны три конфликта губернаторов — с законодательными собраниями, мэрами крупных городов и "федералами". Каждый из этих трех конфликтов доминировал на определенном этапе новейшей политической истории. В начале XXI в. при частичном сохранении второго конфликта наиболее важным стал третий, но он имеет скорее скрытый характер.

7.6.5

Партийное и корпоративное измерение региональной конфликтности

Региональная политическая стабильность имеет два измерения. Одно из них связано с органами власти. Второе — с борьбой между группами влияния за контроль над органами власти и прежде всего — за губернаторский пост.

На первом этапе борьбы за власть в регионах значительную роль играл партийный фактор. Конфликтность в регионе, как правило, определялась противостоянием местной "партии власти" [Макаренко, 1998] и левой оппозиции, особенно в тех случаях, когда в составе последней имелся опытный, популярный лидер "советской закалки". Анализ первого цикла региональных выборов показывает, что именно политики левой ориентации на волне протестных настроений особен-

но активно и успешно оппонировали "ельцинским" губернаторам. Кстати, заметим, что пик партийно-идеологического противостояния в регионах пришелся на паузу между конфликтом ветвей власти, который также имел идеологическую окраску, и конфликтом губернаторов с местным самоуправлением. Это как раз был период первых губернаторских выборов 1996—1997 гг., в которых успешно участвовали лидеры протестного движения.

К началу XXI в. ситуация изменилась. В частности, сказался недостаточный кадровый потенциал левой оппозиции. Коммунисты провели своих наиболее раскрученных кандидатов в губернаторы, после чего их влияние на выборах стало падать. В тех регионах, где победу одержали кандидаты левых, коммунисты, естественно, не могли вступать с ними в открытый конфликт[35]. В остальных случаях они продемонстрировали ограниченность своих возможностей на выборах, что привело к спаду активности.

Тем более не смогли состояться в качестве противовеса губернаторам более слабые партии типа "Яблока" и Союза правых сил. На определенном этапе "Яблоко" играло роль "демократической альтернативы" в некоторых регионах, особенно в национальных республиках, где его поддерживала русская либеральная интеллигенция (примеры Башкирии, Татарстана, Калмыкии). Эту нишу в некоторых случаях попытался занять и Союз правых сил. Такие попытки были естественны в регионах с губернаторами-коммунистами, в ряде республик (Карелия).

Но в целом партии за исключением КПРФ (и то с большими оговорками) пока не состоялись в качестве альтернативных групп, способных эффективно бороться за власть. Их роль после первого выборного цикла 1996—1997 гг. в регионах стала вторичной, но не исчезла совсем. Новое восстановление роли партийного фактора в региональном политическом процессе началось вместе с переходом выборов региональных законодательных собраний на смешанную систему. В результате во многих регионах опять более заметную роль стала играть КПРФ, усилилось влияние более новых партий — "Родины", Российской партии пенсионеров и др. Правящая элита тем временем стала активнее вступать в ряды "Единой России", приобретая, таким образом, более выраженную партийную окраску, чем раньше.

Характерным, хотя и не столь распространенным явлением стало противостояние губернаторов и партий вообще (разумеется, за исключением "Единой России"[36], но это — особый тип партии). В этом противостоянии партии объединяют свои усилия и создают антибюрократические коалиции, отстаивая интересы гражданского общества перед лицом губернаторского авторитаризма. В ряде регионов с

[35] Хотя известно немало случаев давления на "красных" губернаторов слева, чтобы заставить их выполнять партийную программу.

[36] Хотя отмечались и редкие обратные сценарии, когда губернатор конфликтует с "единороссами".

этой целью объединялись левые и правые (Карелия, Башкирия, Иркутская область и др.). Однако право-левые антибюрократические коалиции легко разрушались, почти никогда не могли предложить единого лидера и постоянно выдвигали друг другу претензии, кто честнее борется с губернаторским режимом. В конечном итоге левые и правые боролись в одиночку. Причем у правых это никогда не получалось (если только их не поддерживал крупный бизнес), а левые добивались успеха лишь в том случае, если "партия власти" разваливалась и дискредитировала сама себя.

В ходе политической эволюции отмечается изменение модели борьбы за власть между региональными группами влияния. Роль идеологического конфликта и удаленных от власти партий в этом процессе заметно снизилась. Первые региональные выборы еще воспринимались как выбор регионами пути развития, и идеологическая окраска была важна. На втором этапе целью борьбы за власть в регионе стало распределение ресурсов. Определяющее влияние приобретают конфликты между бизнес-корпорациями. Партии и альтернативные центры власти включаются в эту борьбу постольку, поскольку они становятся институциализированными формами политико-экономических кланов.

Таким образом, все чаще "реальным" измерением региональной конфликтности становится борьба бизнес-групп за местные ресурсы [Политика в регионах..., 2002]. Власть является для бизнеса политическим ресурсом, приобретение которого позволяет успешно развиваться и получать прибыль.

Бизнес-оппозиция практически всегда существует на региональном и местном уровнях. Специфика развития раннего российского капитализма определяет преимущества бизнеса, приближенного к власти, что автоматически означает появление недовольных конкурентов. Политическая стабильность в регионе зависит от умения главы региона выстраивать бизнес-коалиции и не оказывать слишком явного предпочтения одним в ущерб другим. В противном случае начинается острая борьба за власть. Иногда и в случае нормальных отношений с губернатором крупные компании вступают в борьбу, рассчитывая привести к власти еще более лояльного человека.

На рубеже XX—XXI вв. крупные компании местного и федерального значения стали пытаться играть системообразующую роль в регионах. В простых регионах с "монокультурной" экономикой доминирующая корпорация "приватизирует" власть. Так поступила "Северсталь" в Вологодской области, ЮКОС в Эвенкии, "Норильский никель" на Таймыре, а затем в Красноярском крае (но с оговорками), "Русал" в Хакасии и пр. Все эти ситуации предварительно были воспроизведены на городском уровне, поскольку связка градообразующих предприятий и мэрий существует уже давно (яркий пример — Липецк, где горсовет и мэрия контролируются НЛМК).

Однако в более сложных регионах борьба корпораций за власть может приобретать самые острые формы. Понимая это, многие губернаторы сумели не допустить, чтобы компании боролись друг с другом за региональную власть. Этим объяс-

няется завидная политическая стабильность в Ханты-Мансийском АО, который легко мог превратиться в опаснейший конфликтный узел (отчасти это верно и для Ямало-Ненецкого АО). Похожая тактика А. Тулеева в сочетании с высоким личным авторитетом и популярностью позволили удержать стабильность в крайне сложном Кузбассе. Но в целом экономическое развитие региона стало фактором, предопределяющим политическую нестабильность.

Таким образом, роль центров политического влияния в регионах все чаще выполняют крупные компании, преследующие свои экономические интересы. Причем это уже не столько недовольный региональный бизнес, сколько ведущие российские компании. Эти компании выступают в роли субъектов региональных конфликтов, пытаясь взять под свой контроль властные органы и конкурируя как с действующими губернаторами, так и друг с другом.

Литература

Основная

Гельман В.Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики // Полис. 1998. № 1.

Игнатюк Н.А. Компетенция органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. М., 1999.

Институт губернатора в России: традиции и современные реальности / Под ред. Н. Слепцова. М., 1997.

Местное самоуправление в современной России: политика, практика, право / Под ред. С. Рыженкова. М., 1998.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации: Учебные материалы / Под ред. В. Гельмана, А. Кузьмина, Г. Люхтерхандт, С. Рыженкова. М., 1998.

Туровский Р.Ф. Конфликты на уровне субъектов Федерации: типология, содержание, перспективы урегулирования // Общественные науки и современность. 2003. № 6. С. 79—89.

Центр — регионы — местное самоуправление / Под ред. Г.М. Люхтерхандт-Михалевой и С.И. Рыженкова. М.—СПб., 2001.

Дополнительная

Выборы глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации. 1995—1997. Электоральная статистика. М., 1997.

Выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1997—2000. Электоральная статистика. М., 2001.

Гельман В.Я. Федеральная политика и местное самоуправление // Власть. 1997. № 9. С. 73—80.

Глухова А.В. Политический конфликт: основания, типология, динамика. М., 2000.

Глухова А.В. Типология политических конфликтов. Воронеж, 1997.

Голосов Г.В. Измерения российских региональных избирательных систем // Полис. 2001. № 4.

Гранкин И.В. Законодательные органы власти субъектов Российской Федерации. М., 1998.

Гржейщак С.Е. Региональное политическое лидерство в современной России: институциональный аспект // Общественные науки и современность. 2000. № 1.

Климанов В.В. Региональное развитие и экономическая самостоятельность субъектов Российской Федерации. М., 2000.

Козлов А.Е. Федеративные отношения и региональное управление в России: пути реформирования. М., 1994.

Козлов А.Е. Федеративные начала организации государственной власти в России. М., 1996.

Макаренко Б.И. Губернаторские "партии власти" как новый общественный феномен // Полития. 1998. № 1. С. 50—58.

Местное самоуправление // Специальный выпуск журнала "Полития". Зима 1998—1999.

Местное самоуправление: теория и практика / Под ред. В. Лазарева. М., 1998.

Нечаев В. Региональные политические системы в постсоветской России // Pro et contra. 2000. № 1.

Основы политической элитологии / Ашин Г., Понеделков А., Игнатов В. и др. М., 1999.

Петров Н.В. Выборы представительных органов власти регионов // МЭиМО. 1995. № 3, 4.

Политика в регионах: губернаторы и группы влияния. М., 2002.

Политические процессы в регионах России / Под ред. Р. Туровского. М., 1998.

Политический процесс в регионах России (заочный "круглый стол") // Полис. 1998. № 2.

Попова Е.В. Проблемные измерения электоральной политики в России: губернаторские выборы в сравнительной перспективе // Полис. 2001. № 3.

Регион в составе федерации: политика, экономика, право / Под ред. А. Макарычева. Н.Новгород, 1998.

Ржевский В.А., Киселева А.В. Субъекты Российской Федерации: типология и конституционные основы организации // Государство и право. 1994. № 10.

Слепцов Н.С., Куколев И.В., Рыскова Т.М. Лидеры российских регионов: испытание плебисцитом // Социологические исследования. 1998. № 7. С. 118—128.

Становление местного самоуправления в России (заочный круглый стол) // Полис. 1998. № 4.

Третье звено государственного строительства России / Под ред. К. Мацузато. Саппоро, 1998.

Туровский Р.Ф. Отношения "центр — регионы" в 1997—1998 гг.: между конфликтом и консенсусом // Полития. 1998. №1 (7). С. 5—32.

Контрольные вопросы

1. Как сочетаются принцип региональной самостоятельности и принцип общефедеральных стандартов при формировании региональной власти в России?

2. Какие органы власти в России относятся к региональной государственной власти? Какие относятся к местному самоуправлению?

3. Опишите развитие системы исполнительной власти в российских республиках, начиная с 1991 г.

4. Назовите модели организации исполнительной власти в российских республиках и приведите конкретные примеры.

5. Какие сходства и отличия характерны для динамики формирования исполнительной власти в республиках и других регионах в России в 1990-х гг.?

6. Каким образом осуществлялся переход к модели выборного губернатора в российских регионах? Какие регионы и на каком этапе приняли эту модель?

7. Назовите общефедеральные стандарты и межрегиональные различия, характерные для института высшего должностного лица субъекта федерации.

8. Каким образом и в каких ситуациях могут быть досрочно прекращены губернаторские полномочия при разных моделях формирования губернаторского корпуса, известных в России?

9. Какими полномочиями обладает региональная исполнительная власть?

10. Опишите основные особенности и межрегиональные различия структуры региональной исполнительной власти в России.

11. Какова история формирования региональной законодательной власти в России в 1990-е гг.?

12. Назовите сходства и различия системы советов, существовавшей до 1993 г., и системы региональных законодательных собраний, возникших после нее.

13. Назовите общефедеральные стандарты и межрегиональные различия, характерные для института региональной законодательной власти.

14. Как отличаются структура и порядок избрания законодательных собраний в различных регионах?

15. Какими полномочиями обладает региональная законодательная власть?

16. Раскройте содержание понятия "разделение властей" применительно к российским регионам. Как действует в регионах система сдержек и противовесов?

17. Что такое местная власть и местное самоуправление?

18. Чем местное самоуправление отличается от местной государственной власти? Приведите конкретные примеры.

19. Назовите основные этапы формирования местного самоуправления в России.

20. Какие модели местного самоуправления возникли в регионах России в 1990-х гг.?

21. В каких территориальных образованиях осуществляется местное самоуправление по российскому законодательству? Чем отличаются системы местной власти в различных территориальных образованиях?

22. Каким образом функционирует двухуровневое местное самоуправление?

23. Как формируются органы местной власти?

24. Что такое вопросы местного значения?

25. В каких случаях и почему можно говорить о государственном контроле за местным самоуправлением? Существует ли властная вертикаль на субрегиональном уровне?

26. Опишите динамику развития конфликтов между властными структурами в российских регионах.

8
глава

РАССТАНОВКА ПОЛИТИЧЕСКИХ СИЛ В РЕГИОНАХ РОССИИ (РЕГИОНАЛЬНЫЕ ЭЛИТЫ, ГРУППЫ ВЛИЯНИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕЖИМЫ)

8.1

Региональные элиты

8.1.1

Основные понятия

Понятие "региональная элита" многозначно и потому нуждается в определении. Целесообразно использовать принятый в политической науке альтиметрический, или функциональный, подход. В этом случае под региональными элитами следует понимать совокупность лиц, занимающих статусные позиции в структурах власти или непосредственно влияющих на эти структуры и процесс принятия политических решений[1]. Альтиметрический подход избавляет нас от необходимости следовать меритократическим и аристократическим установкам, в соответствии с которыми элитой считаются находящиеся у власти или при власти обладатели особых позитивных личных качеств.

В России в самом узком смысле принято говорить о региональной властной элите, главными представителями которой являются высшие должностные лица субъектов федерации. Довольно часто в работах политологов именно губернаторский

[1] По этой теме см. также: [Гаман, 1995; Гаман-Голутвина, 1998; Гаман-Голутвина, 2000; Лапина, 1997; Лапина, 2000; Магомедов, 1998].

корпус и его политическое позиционирование ассоциируются с региональными элитами в целом. Это по-своему оправданно, поскольку губернаторы, несомненно, являются не просто первыми лицами в своих регионах, но и референтными фигурами для значительной, если не основной части региональной элиты. Именно высшие должностные лица субъектов федерации обычно рассматриваются в качестве региональных лидеров.

Понятие "региональная элита" рассматривается с несколькими степенями его расширения.

- Под ***региональной властной элитой*** понимается совокупность лиц, занимающих основные должности в органах государственной власти и местного самоуправления в регионе и, таким образом, непосредственно, по должности влияющих на процесс принятия властных (политических) решений. Сюда же относятся парламентарии, представляющие данный регион на общенациональном уровне.
- ***Региональная политическая элита*** — понятие несколько более широкое. В него включаются фигуры, не обладающие властными должностями, но непосредственно влияющие на ход политического процесса. Во-первых, это лидеры и ключевые представители политических партий и общественных движений, участвующих в политической жизни региона. Во-вторых, ведущие представители деловой элиты, воздействующие на процесс принятия решений. В-третьих, непосредственным политическим влиянием могут обладать национальные и религиозные лидеры.
- ***Региональная элита в целом*** может включать в себя фигуры, не занимающиеся непосредственно политической деятельностью, однако косвенно оказывающие влияние на политический процесс. Это могут быть лидеры общественного мнения, например представители интеллектуальной элиты, просто уважаемые люди, которые влияют на общественные настроения и таким образом воздействуют на процесс принятия политических решений, осуществляемый властным истеблишментом.

На протяжении последних лет, начиная с позднеперестроечного периода, властная элита в российских регионах находится в процессе перманентной трансформации, вызванной изменениями институционального дизайна и идеологии, отношений между центром и регионами, системы регионального лидерства и др.

При структурном анализе региональной элиты можно использовать несколько подходов.

- *Социогенетический подход* позволяет анализировать региональные элиты с точки зрения их социально-профессионального происхождения. На этом основании, например, принято рассматривать структуру губернаторского корпуса, отталкиваясь от карьерно-профессиональных и образовательных критериев (см., например: [Слепцов и др., 1998]).

- *Географический подход* определяет структуру региональной элиты по ее территориальному происхождению. Например, изучается соотношение местных и "пришлых" фигур (в отношении последних нередко используется слово "варяги"). Определяются устойчивые группы элиты, происходящие с одной территории внутри региона (такие территории называют еще "кузницами кадров").
- *Этнический подход* определяет этническую структуру региональной элиты и ее соответствие этнической структуре населения. Вопрос распределения власти и ключевых политических позиций между представителями этнических и субэтнических групп является особенно актуальным в национальных автономиях.

Большого внимания заслуживает изучение места и роли региональной элиты в российской политической системе. На протяжении всей истории региональные элиты ведут борьбу за статус и влияние на федеральном уровне, и потому особой темой является их субъектность в общегосударственной политике. Выделяются различные аспекты политического влияния региональной элиты на федеральном уровне, например:

- лоббизм в федеральных органах власти;
- влияние на законотворческий процесс через Совет Федерации;
- влияние на электоральный процесс через поддержку тех или иных партий.

Уровень влияния региональных элит на общегосударственный политический процесс в России неустойчив и зависит от текущей модели отношений "центр — регионы".

8.1.2

Структурные трансформации региональной элиты

В качестве отправной точки в анализе происхождения российской региональной элиты часто используются "пиковые" показатели в советской карьере. Сравнительный анализ региональных лидеров по их номенклатурному статусу в советское время дает возможность оценить уровень и характер достигнутых ими позиций, с которых они сразу или через некоторое время (например, в результате выборов) перешли на позиции высших должностных лиц субъектов федерации. Данный анализ позволяет определить три основные номенклатурные группы, которые сыграли роль кадровых инкубаторов для российского губернаторского корпуса:

- собственно партийная номенклатура, т.е. партийные работники разного уровня;
- управленческая элита, занимавшая те или иные позиции в исполнительной власти того времени, т.е. в исполкомах советов народных депутатов;
- советский по происхождению директорский корпус, который в некоторых источниках принято именовать "красными директорами".

Эти три группы выделяются достаточно условно, поскольку номенклатура в СССР отличалась определенным единством, и конкретные персоны часто переходили из одной ее группы в другую. Для большей ясности мы используем в качестве критерия наиболее высокую должность, полученную губернатором в советское время и определяющую его условную принадлежность к одной из трех указанных выше групп.

Характеризуя ситуацию начала XXI в., следует отметить, что в это время началось общее снижение роли советской партийно-хозяйственной номенклатуры в региональном управлении. Позиции "старой" номенклатуры значительно прочнее в национальных республиках, но и там начинаются трансформационный процесс и смена поколений [Галлямов, 1998; Магомедов, 1995]. По-видимому, уже можно говорить об исчерпании ресурса ведущих фигур советской региональной элиты, связанном в том числе с фактором времени и причинами возрастного характера.

Выходцы из советской партийной элиты в начале 2006 г. занимали, по нашим подсчетам, первые позиции примерно в 20 российских регионах. Около половины из них — это бывшие первые лица региональных комитетов КПСС, т.е. первые, вторые и просто секретари. Другую половину составляют партийные работники районного и городского звена или менее значимые представители партийных структур регионального уровня.

Из симптоматичных тенденций следует выделить существенное снижение роли бывших первых секретарей обкомов КПСС — региональных лидеров советского периода. В конце 1991 г. они возглавляли восемь российских регионов, почти исключительно — республики, где новая российская власть не решилась на кадровую революцию и вмешательство в местные дела. К 1997 г. их число выросло до 12 — в связи с региональными выборами, в результате которых к власти в ряде регионов вернулись бывшие партийные лидеры. К 2006 г. число регионов, в которых у власти находятся бывшие первые секретари, сократилось до трех — минимальное число за весь период после 1991 г. (затем к ним прибавился новый президент Дагестана М. Алиев). В целом можно говорить о том, что первый эшелон советской партийной элиты замещается вторым и третьим при сохранении достаточно большого числа бывших партийных деятелей среди первых лиц российских регионов. Столь же характерна и тенденция к приходу к власти "комсомольского" поколения, бывших статусных комсомольских работников регионального уровня.

Вторую группу, которую можно условно назвать "исполкомовской элитой", в начале 2006 г. представляли менее 20 региональных руководителей. Изначально это был главный тип постсоветского губернатора первой волны. Среди губернаторов, назначенных Б. Ельциным в конце 1991 г., почти 40% являлись председателями облисполкомов. Для полноты картины добавим, что в ряде республик первыми лицами стали бывшие председатели советов министров (или облисполкомов — в бывших автономных областях, повысивших свой статус до республик).

Вообще смена власти в российских регионах в переломном 1991 г. произошла в форме ее перехода от партийной номенклатуры к "советским управленцам" из региональных исполкомов и совминов, вышедших таким образом на первые позиции. Именно на такую трансформацию сделала ставку новая российская власть. Это позволило сохранить определенную кадровую преемственность и политическую стабильность на региональном уровне и одновременно способствовало появлению "крепкого хозяйственника" как самого типичного постперестроечного регионального руководителя, при этом лояльного своему новому патрону — центру, олицетворяемому Б. Ельциным.

В начале 2000-х гг. значение этой группы в корпусе высших должностных лиц субъектов федерации кардинальным образом понизилось. Прежде всего, бросается в глаза резкое уменьшение числа бывших первых лиц, т.е. председателей облисполкомов, ранее — наиболее крупной и характерной группы в губернаторском корпусе. В конце 1991 г. у руля в российских регионах находились около 30 бывших руководителей региональной исполнительной власти советского периода. К началу 2006 г. их осталось всего 8. Таким образом, самая мощная волна кадровой ротации 1991 г., создавшая главный тип постсоветского губернатора того периода, в начале XXI в. сошла на нет, оставив лишь немногочисленных своих представителей. Эти весьма серьезные и знаковые перемены можно просто связать с естественными причинами возрастного характера, но если рассматривать проблему глубже — с исчерпанием ресурса личного влияния у ведущих позднесоветских хозяйственников, что привело к их поражениям на выборах. Соответственно внутри "исполкомовской элиты" происходит своя трансформация: тон опять-таки задают выходцы из второго-третьего эшелона.

Третьей ведущей группой в губернаторском корпусе являются представители деловой элиты — руководители промышленных и аграрных предприятий и коммерческих структур, либо в редких случаях просто их статусные работники. На первом этапе, когда губернаторы назначались, ее роль была невелика, поскольку ставка делалась на лояльную новым властям часть партийно-советской номенклатуры. Б. Ельцин в начале своего правления назначил губернаторами лишь нескольких аграриев и двух директоров промышленных предприятий. Автономное развитие политических процессов в республиках добавило тогда к этому списку М. Рахимова в Башкирии.

Деловая элита стала пробиваться на первые позиции в регионах с началом выборных процессов, и с этого времени ее роль неуклонно растет. В 1991 г. к этой группе можно было отнести 10 региональных руководителей, в 1997 г., по окончании первого цикла региональных выборов — уже 14, а в начале 2006 г. — примерно 30. Причем совершенно новым процессом стало появление внутри этой группы представителей постсоветской деловой элиты, представляющих региональный бизнес и крупные российские компании.

8.1.3

Этапы обновления региональной элиты

Анализируя динамику развития ситуации в региональных элитах, можно выделить три больших попытки обновления губернаторского корпуса[2].

Первая попытка — это "*демократическая революция*" *1991 г.*, когда на ведущие властные позиции в регионах претендовала демократически настроенная интеллигенция вместе с поддержавшими ее хозяйственниками. Эта группа составила некоторую, но очень небольшую часть первых губернаторов-назначенцев (как правило, это были народные депутаты России из соответствующих регионов). К представителям "демократов" можно было отнести порядка 13—15 региональных лидеров, т.е. около 12% от их общего числа (Краснодарский край, Брянская, Владимирская, Калужская, Кемеровская, Липецкая, Нижегородская, Орловская, Смоленская, Тамбовская области и др.). Бросается в глаза большое число консервативных регионов Центральной России в этом списке (здесь новая российская власть за неимением лояльной номенклатуры сделала ставку на "демократов"). Заметим, что с гораздо большим успехом представители "демократической элиты" получали должности представителей президента в регионах, а также прорывались на посты мэров городов с их инновационной политической культурой.

Однако "демократическая революция" в регионах сошла на нет. Б. Ельцин и не делал на нее ставки, поскольку основную часть его назначенцев составили высокопоставленные номенклатурные работники. Далее многие "демократы" были уволены, поскольку не справились со своими обязанностями (то же самое произошло с многими представителями президента из этой элитной группы), или потерпели поражение на выборах 1993 г. (первый отсев, связанный с серией губернаторских выборов, на которых обычно брала реванш "старая" номенклатура) и 1996 г. К 2006 г. от первой попытки обновления региональной элиты практически ничего не осталось. С некоторой натяжкой к числу представителей этой волны может быть отнесен самарский губернатор К. Титов (выходец из местной интеллигенции, бывший председатель Самарского горсовета). Дальнейшее увеличение их числа в нынешней политической ситуации маловероятно.

Вторая попытка обновления региональной элиты связана с первым циклом губернаторских выборов и может быть названа "*левым поворотом*". Как известно, первые губернаторские выборы 1995—1997 гг. прошли в России по "классическому" для того периода сценарию: "«партия власти» против левой оппозиции". В целом ряде регионов КПРФ и ее союзники по Народно-патриотическому союзу России

[2] См. также: [Макаркин, 1998; Попова, 2001; Трансформация российских региональных элит..., 1997].

(НПСР) одержали победу. Например, из 20 новых губернаторов, которые выиграли выборы в сентябре 1996 — январе 1997 гг. (когда прошла основная часть выборов), 14 изначально пользовались поддержкой НПСР.

Однако успехи левых сил на губернаторских выборах 1996 г. не привели к качественному изменению расстановки сил в региональной элите. Любопытно, что коммунисты особенно часто приходили к власти в тех регионах, где в свое время Б. Ельцин поставил губернаторами "демократов", т.е. замещение одной группы на другую было прямым (Алтайский и Краснодарский края, Брянская и Владимирская области).

Важно отметить, что под лозунгами КПРФ к власти в регионах нередко приходили те же представители номенклатуры, только оттесненные своими коллегами в 1991 г. Поэтому с точки зрения генезиса элиты успехи КПРФ практически ничего не изменили. В частности, при поддержке КПРФ к власти возвращались бывшие первые секретари Воронежского и Калужского обкомов КПСС, бывшие председатели край- и облисполкомов Краснодарского края, Амурской, Тамбовской и Челябинской областей (к 2006 г. из их числа у власти в регионе остался только П. Сумин в Челябинской области).

В отличие от губернаторов — "демократов первой волны" губернаторы-коммунисты лучше удерживались у власти, в том числе и потому, что обладали некоторым номенклатурным опытом, который роднит их с теми коллегами, кто изначально вступил в ельцинскую "партию власти". Однако отсев "красных губернаторов" по результатам выборов все-таки начался (например, поражения в Амурской, Воронежской, Тамбовской областях). В 2004 г. не смог избраться на третий срок В. Любимов в Рязанской области.

Но одновременно произошла трансформация политических позиций этой группы, которая практически не проявляет свою оппозиционность в отношениях с федеральным центром, и деятельность которой с содержательной точки зрения мало чем отличается от деятельности "обычных" региональных руководителей. Соответственно какие-либо альтернативные программы регионального развития коммунистами разработаны не были, да они и не могли быть реализованы в отсутствие достаточных ресурсов и в условиях давления со стороны центра.

Также следует отметить, что группа "красных" губернаторов не увеличивается и вряд ли вырастет в ближайшие годы. Основные успехи на региональных выборах были достигнуты левой оппозицией в 1996—1997 гг., когда биполярное противостояние было определяющим фактором, и протестные настроения эффективно использовались КПРФ на региональных выборах. Многие из тех, кто тогда одержал победу, сумели закрепиться у власти и составили небольшую группу "красных губернаторов", слегка дополняющих общий "дизайн" губернаторского корпуса. Но далее имели место лишь единичные "отложенные" победы лидеров, которые при определенных условиях могли выиграть и раньше (М. Машковцев на Камчатке, а

также позднее вышедшие из КПРФ В. Тихонов в Ивановской области, А. Михайлов в Курской области, Г. Ходырев в Нижегородской области и А. Ткачев в Краснодарском крае).

Анализ ситуации в региональной элите показывает, что новые перспективные лидеры КПРФ в регионах не выросли, и политиков, способных реально претендовать на руководство территориями, в этой части политического спектра становится все меньше. В условиях назначения губернаторов расширение числа губернаторов-коммунистов невозможно по понятным политическим причинам. Хотя отмечены случаи назначения на губернаторские посты губернаторов, остающихся членами КПРФ, но пользующихся большим влиянием в своих регионах, с чем считается федеральный центр (Н. Виноградов во Владимирской области). В то же время губернатор-коммунист из Тульской области В. Стародубцев не был включен в список кандидатов на пост губернатора, предложенный президенту. А для того чтобы облегчить процесс назначения, некоторые губернаторы-коммунисты вышли из партии (А. Михайлов в Курской области). В целом к 2006 г. число губернаторов-коммунистов уменьшилось до единичных показателей.

Особый интерес привлекает *третья волна ротации губернаторского корпуса, связанная с укреплением властных позиций деловой элиты.* Данный процесс легко объясним, поскольку губернатор в наибольшей степени занимается социально-экономическими вопросами в рамках региональной компетенции. В этой сфере советская номенклатура не имела очевидной замены помимо представителей нового пореформенного бизнеса. Интерес последнего к региональной власти неуклонно рос в 1990-х и 2000-х гг. и становился все более предметным, поскольку целью деловой элиты является использование административного ресурса для создания экономических преференций приближенным к власти бизнес-группам. Именно постсоветская деловая элита претендует на роль нового кадрового инкубатора в регионах. Тем более, что прямое участие представителей бизнес-групп в региональном политическом процессе в качестве непосредственных акторов приходит в регионах на смену опосредованному участию, выражающемуся в лоббировании своих интересов в коридорах власти.

Дополнительно следует обратить внимание на появление еще одной группы региональных лидеров, которые представляют "*силовиков*" (выходцы из Вооруженных сил, органов внутренних дел, прокуратуры, ФСБ). Их численность тоже невелика — по состоянию на начало 2006 г. около 10 губернаторов, но тенденция характерна. Она связана и с некоторыми имиджевыми преимуществами, которые имеют "люди в погонах" в условиях дисбаланса в социально-политической сфере, и с общим усилением политического влияния силовиков при В. Путине. Впрочем, не следует считать появление силовиков в губернаторском корпусе такой уж новой тенденцией. Генералы приходили к власти в регионах и раньше, начиная с Р. Аушева — первого президента Ингушетии. Первой победой генерала-"варяга" стали выборы в

Красноярском крае в 1998 г. (успех А. Лебедя), ставшие одним из переломных событий регионального политического процесса в России. Действительно новой тенденцией является выход на первые позиции в ряде регионов представителей ФСБ — очевидное следствие прихода к власти в стране В. Путина. Но количество таких регионов на начало 2006 г. было невелико — Ингушетия, Воронежская и Смоленская области.

Одновременно в борьбе за власть на региональном уровне усиливается составляющая "центр — периферия". Это связано с интересом крупного столичного бизнеса и федеральной бюрократии к регионам, который выражается в попытках привести к власти своего представителя. Результатом нередко становится борьба между представителями местной элиты и "варягами".

8.2

Основы регионального политического анализа

Главной целью ***регионального политического анализа*** (как разновидности политического анализа) является выявление и максимально точное исследование ***расстановки политических сил в регионе***. В качестве синонима расстановки политических сил можно использовать понятие "***политическая ситуация***".

Поскольку региональная политическая ситуация отличается изменчивостью, также необходимо говорить об исследовании ***регионального политического процесса***, анализируя динамику региональной политической ситуации, особенности политических изменений.

Региональный политический анализ может иметь компаративный характер: в таком случае он ориентирован на сравнение политических ситуаций по определенной выборке регионов или во всех регионах данного государства по специально выбранным параметрам. Либо объектом регионального политического анализа является политическая ситуация в отдельно взятом регионе.

В региональном политическом анализе могут использоваться принципы системного и структурно-функционального подхода. Регион в таком случае представляется как политическая система.

8.2.1

Изучение региональной политической ситуации

К изучению региональной политической ситуации можно подходить с разных сторон в зависимости от того, на каких аспектах этой ситуации делает акцент исследователь, исходя из своих задач. Каждый из подходов предполагает выявление наиболее значимых аспектов и отношений между ними.

1. Институциональный и формально-правовой подходы.

Здесь в центре внимания исследователя находятся политические институты, функционирующие в регионе, в том числе органы власти, составляющие формально-правовой каркас политической ситуации. Рассматриваются органы исполнительной, законодательной, судебной власти и местного самоуправления, политические партии, которые действуют на территории региона, и др.

2. Элитистский подход.

При использовании элитистского подхода главное внимание уделяется личностям лидеров и элитным группам, формирующим "реальное" поле взаимодействия на территории региона. Исследователь интересуется процессами элитообразования и элитной трансформации, механизмами и каналами рекрутирования элит. Распространены исследования такого феномена, как *региональное политическое лидерство* [Гржейщак, 2000; Идиатуллина, 1997 и др.].

3. Политико-идеологический подход.

В этом случае предметом анализа являются идеологические аспекты региональной политической ситуации. Исследуется, какие идеологемы и какие программные цели определяют ее развитие.

4. Политико-психологический подход.

Исследователь уделяет внимание действующим в регионе политическим лидерам. Причем деятельность региональных лидеров изучается с позиций политической психологии. Аналогично с позиций политической психологии исследуется групповое политическое поведение.

5. Конфликтологический подход.

При использовании конфликтологического подхода главный акцент делается на конфликтах, которые определяют политическую ситуацию и политический процесс.

6. Ресурсно-акторный подход.

Главной целью исследователя в этом случае является определение политических акторов (часто также используется конвенциональное понятие "игроки", или "политические игроки"). В качестве акторов могут выступать как отдельные фигуры, так и группы влияния (мир политики устроен так, что чаще всего группы влияния складываются вокруг фигур, имеют своих выраженных лидеров[3]). Важно определить не столько формальные, определенные законодательством, сколько реальные механизмы реализации властных отношений, которые могут иметь неформальный и просто теневой характер. Такой анализ позволяет лучше и точнее выявлять акторов и группы влияния.

Совершенно необходимой является оценка ресурсов (или, как еще говорят, ресурсной базы) акторов и групп влияния. Конечной целью регионального поли-

[3] В этом контексте исследователи нередко рассуждают о региональных политических кланах. См., например: [Барзилов, Чернышев, 1995].

тического анализа, использующего ресурсно-акторный подход, является выявление реально действующих акторов и групп влияния и описание ресурсной базы для каждого из них.

Региональный политический анализ имеет комплексный характер, т.е. должен использовать элементы всех указанных выше подходов. Наиболее продуктивными являются элитистский и ресурсно-акторный подходы, которые позволяют установить реальную расстановку политических сил в регионе, политическое позиционирование акторов и дать прогноз развития политической ситуации.

В то же время в региональном политическом анализе есть своя внутренняя логика использования различных подходов.

- Отправной точкой является институциональный (формально-правовой) анализ, позволяющий установить и уточнить политико-правовые особенности функционирования органов власти в регионе.
- Однако институциональный (формально-правовой) анализ является недостаточным, для выявления реальной ситуации мы обязательно должны перейти к элитистскому и ресурсно-акторному подходам.
- Одновременно для уточнения отдельных аспектов ситуации могут быть использованы политико-идеологический, политико-психологический и конфликтологический подходы.

Наряду с анализом собственно политической ситуации необходимо изучение среды, в которой формируется эта ситуация.

1. Политико-культурный и поведенческий подходы.

Целью является анализ политических характеристик населения, широких масс (в отличие от властных элит, оперирующих во властных структурах). С помощью этих подходов исследуются политическое и, в частности, электоральное поведение и его мотивации.

Следует понимать, что народ и элиты находятся в постоянном взаимодействии, и потому исследование политической ситуации невозможно без изучения политико-культурной среды, в которой она формируется. Широкие массы являются основой для рекрутирования элит, определяя и их политическую культуру. При этом элиты заинтересованы в политической и электоральной поддержке и потому стремятся соответствовать ожиданиям населения. Наконец, само население использует различные формы политического участия, как конвенциональные, так и неконвенциональные, чтобы повлиять на политическую ситуацию, изменить состав элиты или процесс принятия решений. По всем этим причинам исследователю необходимо понимать политико-культурные особенности местной среды.

2. Политико-экономический подход.

Этот подход исследует экономические факторы в их влиянии на политическую ситуацию. Известно, что контроль за экономическими ресурсами является важнейшей целью политической борьбы (контроль подразумевает использование

полномочий властных органов в сфере экономики в тех или иных интересах отраслевого или корпоративного характера). В этой связи необходимо иметь возможно полное представление об экономике региона и о том, как данные экономические особенности влияют или могут влиять на политическое развитие.

Проводя региональный политический анализ, всегда нужно иметь ясное представление о том, что необходимо понять исследователю, какие вопросы он перед собой должен поставить. Такими вопросами обычно являются:

- структура элиты — центры принятия политических решений и связи между ними;
- механизмы политического влияния и принятия решений;
- значимые ресурсы различного происхождения, которые определяют цели и мотивации политической борьбы.

8.2.2

Политические институты и группы влияния в региональной политической ситуации

Исследование органов власти необходимо в начале анализа региональной политической ситуации, оно является его отправной точкой. Определенная конфигурация властных структур существует в регионе всегда. Переход от формально-правового подхода к элитистскому и ресурсно-акторному при проведении анализа конкретной региональной ситуации возможен с помощью позиционного анализа политической элиты.

Позиционный анализ в рамках элитистского подхода предполагает изучение влияния политических деятелей через их положение во властной иерархии. Для регионального политического анализа важно не столько исследование формально-правовых норм, тем более, что межрегиональные различия здесь невелики и во многих случаях просто несущественны. Принципиально важно "наполнение" властных структур, т.е. властная элита. Очевидно, что формальная конфигурация органов власти не отражает реальную расстановку сил, поскольку различные властные структуры могут контролироваться из одного центра, быть под фактическим управлением одной группы влияния. И, наоборот, даже в региональной администрации, которую принято представлять в виде "команды", могут быть серьезные внутренние расколы.

Исследование российских регионов с помощью формально-правового подхода и позиционного анализа элит позволяет определить наиболее типичные ядра кристаллизации региональных групп влияния. Подчеркнем, что речь идет о потенциальных, гипотетических группах, которые выявляются через позиционирование во властных структурах и лучше всего идентифицируются через должность (статус) их лидеров:

- губернатор, высшее должностное лицо субъекта федерации;
- влиятельный чиновник в региональной администрации[4];
- спикер законодательного собрания;
- группа депутатов (фракция) законодательного собрания;
- мэр регионального административного центра;
- мэр крупного города, конкурирующего с административным центром;
- глава местной администрации, отстаивающий "муниципальную автономию" (но не претендующий на власть в региональном масштабе);
- депутат Госдумы;
- член Совета Федерации;
- влиятельный федеральный политик с интересами в данном регионе (например, выходец из этого региона), формирующий в регионе свою клиентелу;
- федеральный чиновник, действующий на территории региона (полпред, главный федеральный инспектор);
- силовик (прокуратура, управление внутренних дел, управление ФСБ);
- региональное отделение общероссийской партии или общественно-политическое (в том числе национальное, конфессиональное, узко-территориальное[5]) движение регионального уровня;
- федеральная ФПГ;
- региональная бизнес-группа.

В действительности происходит процесс актуализации групп влияния. Он всегда затрагивает только часть возможных групп из указанного выше списка. Другие потенциальные группы могут в данном регионе не сложиться в принципе или же стать элементами более крупных групп.

В этой связи важно понять, от чего зависит появление или отсутствие группы влияния. Зная набор гипотетически возможных ситуаций, необходимо изучать реально существующие центры консолидации групп влияния, мотивы и стимулы такой консолидации, интересы, выражаемые группами влияния.

Во-первых, расслоение в элите обычно начинается при наличии недоступных возможностей для реализации интересов (экспансия) или стремлении гарантировать эти интересы после проведения их артикуляции и агрегирования (защита).

Во-вторых, рассмотрим конкретные факторы консолидации и дифференциации региональной элиты, которые влекут за собой появление реально существующих групп влияния, т.е. стимулируют актуализацию.

Эндогенные факторы по смыслу данного понятия действуют изнутри, т.е. непосредственно связаны с властными структурами и действующими в их рамках акторами.

---

[4] Появление такого обособленного центра влияния возможно в ситуации полицентризма и коалиционности региональной администрации, либо при коллегиальном стиле принятия решений (в отличие от авторитарного).

[5] Представляющее интересы города, района, какой-либо части региона.

Властная структура обычно представляет собой иерархически организованную группу, у которой есть свой руководитель (губернатор, спикер, лидер партийной организации и т.п.). Соответственно она воспринимается не только как формально-правовое образование, но и как сплоченное политическое объединение со своими корпоративными интересами, т.е. как иерархически устроенная политическая организация.

Превращение органа власти в реальный центр, вокруг которого складывается группа влияния, отчасти зависит от его фактического значения, объема полномочий и возможностей, эффективности их использования. В этой связи, например, институт губернатора во всех известных случаях становится центром кристаллизации группы влияния, а вот с другими властными структурами, действующими в регионе, этого может и не произойти.

Другим важным стимулом при формировании групп влияния является наличие лидера, как правило — имеющего определенную автономию в существующих в регионе отношениях и политические амбиции. Как показывает политическая практика, консолидация групп влияния чаще всего происходит вокруг личности и зависит от ее интересов, психологии и т.п.

Личные конфликты и амбиции являются мощным политическим стимулом, влекущим за собой дифференциацию политической элиты и ее консолидацию вокруг лидеров. Появление лидера, умеющего заявить о себе, создать команду (группу влияния), связи и механизмы их поддержания, оказывает огромное воздействие на политическую ситуацию и ее изменение.

В российском регионе обычно наблюдается формирование клиентел — относительно замкнутых групп. Личностный (клиентельный) фактор создает неформальные основы иерархической организации. Это — "параллельный", "кроссинституциональный" и "субинституциональный" формат политических отношений[6].

Экзогенные факторы — это факторы среды, в которой происходит формирование политической ситуации с неизбежным выделением групп влияния. Экзогенные факторы можно условно поделить на экономические, географические, этнические и социальные.

Экономический фактор. Целью группы влияния очень часто является экономический ресурс (экономическое решение), достижимый через власть, или экономический проект, нуждающийся в политической поддержке (лоббировании). Борьба за власть как средство реализации экономических интересов является мощным стимулом политической дифференциации и консолидации. При этом группы влияния

[6] Под "кроссинституциональным" здесь понимается формат, когда созданная лидером группа влияния присутствует в двух и более властных структурах. "Субинституциональный" формат предполагает, что группа влияния реально контролирует только часть одной властной структуры.

могут складываться с целью как защиты контролируемых экономических ресурсов, так и получения новых, проведения экспансии.

Условно будем считать, что такие группы формирует деловая элита, а их влияние распространяется на сферу политики (именно так мы условно — в узком смысле — рассматриваем действие экономического фактора на процессы элитообразования в регионах). Эти группы имеют экономическую природу в том смысле, что их центром кристаллизации являются представители и группы деловой элиты[7]. Однако для реализации своих целей при наличии осознанной необходимости эти группы начинают активно участвовать в политических процессах и приобретают характер политических групп влияния. Или они становятся частью уже существующих политических групп (например, губернаторской группы, если она готова выражать интересы данного бизнеса). Таким образом, в региональном политическом анализе можно говорить об "*экономических*" *группах влияния.*

Кроме того, экономический фактор тесно связан с возможностями политического (в том числе предвыборного) фандрайзинга. Как показывает опыт, наличие доступных финансовых ресурсов служит важным стимулом политических амбиций, поскольку открывает возможности для участия в выборах, проведения информационной политики и т.п. Как результат, многие представители бизнеса стремятся реализовать себя в политике, создавая группы влияния и переходя, таким образом, из "чистого бизнеса" в "политическое измерение". Стимулами в данном случае являются как желание развивать бизнес, получив для этого право непосредственного участия в принятии политических решений и "пропуск" в круги правящей политической элиты, так и стремление к личной самореализации, продолжению карьеры в новой сфере. В последнем случае переход из бизнеса в политику может быть мотивирован и неудачами в бизнесе.

Географический фактор. Каждый регион представляет собой дифференцированную географическую структуру. Территория, населенный пункт в составе региона может иметь свой политический интерес, вокруг которого происходит консолидация группы влияния. Целью группы является защита данного интереса на общерегиональном уровне, возможно — борьба за смену приоритетов в региональной политике, осуществляемой внутри субъекта федерации (т.е. субрегиональной политике). Мотивом "*географических*" *групп влияния* служит участие в процессах распределения и перераспределения ресурсов на внутрирегиональном уровне в пользу тех или иных территорий, городов и районов. Очень часто такая группа возникает в виде реакции на политику региональных властей, которая воспринимается как несправедливость по отношению к данной территории, лишает ее возможностей для развития и т.п.

[7] Следует оговориться, что экономические цели могут быть у групп влияния самого разного происхождения.

Кроме того, географическая структура является одной из основ, на которой формируются личные отношения между политическими акторами. Принадлежность к одному землячеству остается в России важным фактором сплочения элит. Это ведет к появлению групп влияния, созданных по земляческому принципу. Как правило, в их состав входят люди, которые не просто родились и выросли в одном районе, но и работали вместе. Иными словами, фактор общей территориальной принадлежности (сам по себе определяющий политико-культурную близость, упрощающий коммуникацию, что в политике очень важно) обычно работает вместе с фактором старых личных отношений, возникших на данной территории.

Этнический фактор. Данный фактор действует примерно так же, как и географический. Речь идет об еще одном структурном измерении социума. Соответственно возможна консолидация "*этнических*" *групп влияния* на основе борьбы за интересы той или иной этнической группы в рамках региона.

Другим стимулом для консолидации является сам факт принадлежности к одной этнической группе, что облегчает коммуникационные процессы, создает более тесные, доверительные отношения.

Однако следует учитывать, что формирование единых "этнических" групп влияния затруднено внутриэтническими противоречиями, и в роли "этнических" групп выступают земляческие и родственно-клановые объединения субэтнического характера, не являющиеся выразителями общеэтнического интереса. Могут формироваться *субэтнические группы влияния* на основе субэтнической, часто — родственно-клановой близости.

Социальный фактор. Это — еще один фактор, связанный со структурой регионального социума, на этот раз — социальной стратификацией. Возможно появление групп влияния, отстаивающих интересы определенных социальных страт и выступающих с позиций социально-групповой, классовой солидарности.

Действие всех эндогенных и экзогенных факторов в каждом конкретном случае влияет на структуру политической элиты и конфигурацию реально существующих групп влияния. При анализе региональной политической ситуации необходимо тщательно изучить влияние всех факторов на структурирование политической элиты. Только в этом случае можно будет понять расстановку политических сил, объяснить существующие конфликты и альянсы и т.п.

Уровень сложности ситуации в регионах может быть очень разным. В наиболее простых ситуациях говорят о *моноцентризме политической ситуации.* В таком случае в регионе явно доминирует одна группа влияния, которая располагает наиболее сильным лидером, контролирует властные структуры и умело объединяет и учитывает (либо подавляет) наиболее значимые экономические, географические, этнические и социальные интересы, не допуская, чтобы на основе какого-либо из них возникла влиятельная враждебная группа. Противоположным случаем является *полицентризм*, для которого характерно множество групп влияния различного происхождения.

Надо также иметь в виду, что группы влияния могут иметь *простой* или *сложносоставной характер*. Поэтому понятие "полицентризм" употребляется в отношении отдельных групп, если они имеют коалиционный характер или содержат в своем составе автономные субгруппы. Но для избежания путаницы в таком случае лучше все-таки говорить о простых и сложносоставных группах, а понятиями "моноцентризм" и "полицентризм" характеризовать общую ситуацию с расстановкой сил в регионе[8].

Проанализировав действие всех факторов дифференциации (консолидации), нам необходимо определить структуру групп влияния, реально существующих в данном регионе. Для этого проводятся следующие операции.

1. Определение значимых (влиятельных) политических акторов различного происхождения (их отделение от незначимых, малозначимых). Под акторами могут пониматься как отдельные фигуры, так и группы. Главное, чтобы актор являлся центром консолидации для части элиты и служил центром принятия политических решений (не обязательно единственным в регионе).

2. Идентификация лидеров или лидерских микрогрупп (объединения лидеров). Это позволяет точно персонифицировать политических акторов. Следует иметь в виду, что лидеры и лидерские микрогруппы (узкая коалиция лидеров) могут быть как публичными, так и теневыми.

3. Выявление связей между акторами и механизмов их реализации. Связи оцениваются с точки зрения их наличия, знака (позитивные, негативные, нейтральные) и иерархии (контроль, подчинение, взаимозависимость). Одной только фиксации самого факта связей недостаточно, поскольку так мы не можем оценить их устойчивость и значение. Поэтому при изучении связей следует определить интересы и цели акторов в рамках тех или иных связей, установить реальные причины их знака и иерархии. В противном случае мы не сможем спрогнозировать сценарии политических изменений.

При проведении первых двух исследовательских операций целесообразно опираться на методы, известные из теории элит.

- Метод экспертных оценок, известный также как репутационный анализ. В основе метода лежит учет экспертных оценок, определяющих рейтинг влияния тех или иных фигур.
- Метод участия в принятии важнейших стратегических решений, который тоже применяется в исследованиях элит [Гаман-Голутвина, 1998]. Этот метод хорош тем, что позволяет сопоставлять формальные полномочия, известные из позиционного анализа, с экспертными оценками, которые дает репутационный анализ. Соответственно выстраивается приближенная к реальности картина, позволяющая идентифицировать значимых лидеров и акторов.

[8] Встречается ситуация, когда в регионе доминирует одна группа влияния, которая имеет при этом сложносоставной характер.

Для проведения третьей операции необходимы дополнительные экспертные оценки, крайне желательны включенные наблюдения, и обязателен тщательный политический анализ. Наиболее сложной задачей здесь является отделение групп влияния друг от друга, нахождение границ между группами, которые не имеют явно антагонистического характера, решение вопроса о выделении самостоятельной группы или ее отнесения к разряду автономных субгрупп. Во многих конкретных ситуациях единого решения быть не может, и аналитики предлагают разные авторские модели, более или менее точно описывающие конфигурацию сил в регионе.

Для разграничения групп влияния следует внимательно изучить уровень самодостаточности, автономии тех или иных объединений. Отношения между группами могут, например, оцениваться с помощью категорий, которыми принято описывать отношения между государственными образованиями и регионами: независимость (тогда речь идет о совершенно разных группах), "конфедерация" (коалиция нескольких условно самостоятельных групп), "федерация" (единая, но сложносоставная группа, которая делится на субгруппы), ограниченная автономия в рамках единой группы (ситуация субгруппы).

Для оценки отношений между группами очень важен электоральный анализ, т.е. изучение региональных выборов, а также федеральных кампаний на территории данного региона. Выборы являются кульминацией и важнейшей вехой регионального политического процесса, когда отношения становятся более или менее понятными, поскольку все акторы должны определять позиции, делать ставки, заявлять свои интересы. В первом приближении, например, в случае действия модели выборного губернатора полезно оценить расстановку сил в регионе, проанализировав списки кандидатов на всех губернаторских выборах в его истории и обратив главное внимание на тех, кто смог получить более 10% голосов (что можно считать критерием значимого участия).

Следует понимать, что выдвижение собственного кандидата на губернаторских выборах с прицелом на победу является отличительным признаком зрелой и сильной группы влияния. Не будет большим преувеличением сказать, что конфигурация ведущих кандидатов на губернаторских выборах это и была, в первом приближении, расстановка политических сил в регионе. Анализируя ход избирательной кампании, также можно было выявить признаки коалиционности в отношениях между группами. Неучастие неформального политического объединения в губернаторских выборах может расцениваться как критерий его локального статуса или же статуса автономной субгруппы в рамках более обширного объединения. Далее, анализ выборов в региональное законодательное собрание и органы местного самоуправления может выявить признаки более сложной структуры. Он определит контуры субгрупп или же тех групп, которые по каким-то причинам не рискуют участвовать в губернаторских выборах самостоятельно, но в то же время реально существуют и открыто продвигают свои интересы в иных, пусть менее важных органах власти, нежели институт губернатора. В условиях модели "мягкого назначения"

муниципальные выборы и выборы в региональные законодательные собрания становятся очень важным критерием, позволяющим анализировать расстановку сил.

Таким образом, исследователь выявляет реальных политических акторов и оконтуривает группы влияния. Разобравшись в связях между группами влияния и механизмах их реализации, следует провести типологию региональных групп влияния по их политическому позиционированию. Критериями являются доступ к власти и статус группы с точки зрения ее принадлежности к уровню власти.

1. *Правящие группы регионального уровня.* Лидером такой группы, как правило, является губернатор — высшее должностное лицо субъекта федерации. В случае сложносоставного характера правящей группы можно выделить доминирующую группу (или коалицию доминирующих групп) и отдельно — союзные автономные субгруппы.

2. *Оппозиционные группы регионального уровня* (также могут рассматриваться как контрэлиты). Среди них в случае сложносоставного характера группы, по аналогии с правящими группами, могут выделяться основные оппозиционные группы и союзные им автономные субгруппы.

3. *Латентно-оппозиционные группы регионального уровня.* Отнести ту или иную группу к числу оппозиционных не всегда просто. Часто встречаются группы, интересы которых явно противоречат интересам правящих групп, но какие-либо причины (например, слабая ресурсная база) не позволяют, например, открыто бороться за губернаторский или иной высокий региональный пост, как это делают собственно оппозиционные группы.

4. *Амбивалентные и поливалентные группы регионального уровня.* Эти группы отличаются неустойчивым позиционированием, по одним вопросам они могут быть солидарны с правящими группами, по другим — с оппозицией.

5. *Нейтральные функциональные группы регионального уровня.* В данном случае речь идет о группах, которые не вмешиваются в борьбу за власть на региональном уровне, придерживаются нейтралитета. Однако мы вправе выделять их в качестве реальных политических акторов по тем основаниям, что они контролируют определенный орган власти и обеспечивают его функционирование в рамках формальных полномочий.

6. *Локализованные (локальные) группы.* Эти группы отличаются своим статусом в иерархии уровней власти, занимая позиции правящих или оппозиционных групп в отдельных городах и районах. На общерегиональном уровне имеет смысл рассматривать только те из них, которые обладают достаточным реальным статусом и значимо влияют на региональный политический процесс[9]. При этом правя-

[9] Изучая локальный политический процесс (уровень города, района и т.п.), можно выявлять весь возможный спектр групп — правящие, оппозиционные, латентно-оппозиционные, амбивалентные и нейтральные функциональные.

щие локальные группы могут одновременно играть на региональном уровне роль оппозиционных групп.

7. *Латентные группы.* Эти группы не актуализированы (т.е. не влияют на политическую ситуацию) и не объединены формальными рамками властных структур, с политической точки зрения они являются незрелыми. Их рассмотрение не считается столь уж обязательным в региональном политическом анализе. Однако в глубоком исследовании, предполагающем прогнозирование, необходимо выявить потенциальные группы, которые могут перенести свою деятельность в политическую сферу при возникновении новых обстоятельств. Прежде всего, это — бизнес-группы.

Необходимо учитывать, что политическое позиционирование региональных групп влияния не является заданным раз и навсегда. Оно меняется по мере развития регионального политического процесса, в особенности — по итогам региональных выборов и губернаторских назначений. С этой точки зрения *региональный политический процесс может рассматриваться как процесс консолидации и деконсолидации элит.* В этом процессе группы могут появляться, исчезать и менять свое позиционирование.

Исследуя политическое позиционирование групп влияния, нельзя не учитывать их отношения с массами. Эти отношения следует оценивать с точки зрения электорального влияния и электоральной поддержки. Электоральный анализ важен для установления этих параметров для различных групп влияния. Уровень электорального влияния и поддержки зависит от примерно тех же факторов, что и формирование самих групп. Например, наличие яркого публичного лидера, обладающего качествами харизматика или успешно раскручивающегося с помощью избирательных технологий, безусловно, усиливает группу и позволяет претендовать на власть в регионе. Группы влияния могут опереться на зависимые электоральные субъекты (чиновники, работники предприятий) и использовать доступные административные и финансовые ресурсы на выборах. Особая связь группы влияния с географическими, этническими или социальными сегментами позволяет претендовать на их консолидированную поддержку. Таким образом, группа влияния создает свой ядерный электорат. Хотя при отмене губернаторских выборов важность этого процесса снижается при одновременном росте значимости теневых лоббистских процедур.

Определившись со структурой групп влияния (их идентификация, границы, связи и отношения) и установив их политическое позиционирование, необходимо оценить *ресурсную базу.* С ресурсами напрямую связаны коренные интересы групп, которые обычно рассматриваются в категориях контроля за ресурсами. Целью может быть сохранение (защита) имеющегося ресурса или экспансия для приращения ресурса. Крайним случаем экспансии является получение власти в регионе, т.е. обретение статуса доминирующей правящей группы.

1. Политические (властные) ресурсы. К их числу относятся: контроль за властными структурами в регионе — исполнительной, законодательной, судебной властью, федеральными структурами, органами местного самоуправления, партийными организациями и т.п. Эти ресурсы часто называют *административными* и (или) *организационными*: данные понятия описывают иерархически организованный контроль за политическими институтами и процессами[10]. Административный ресурс — специфическое понятие, часто используемое в России. Он возникает в процессе использования чиновниками административных полномочий или статусного преимущества для достижения определенных политических целей (в том числе связанных с реализацией групповых интересов чиновников и (или) приближенного к ним бизнеса) или получения экономического ресурса. Разновидностью политических ресурсов являются *партийные ресурсы*.

2. Финансово-экономические ресурсы. Обладание этими ресурсами подразумевает контроль за отраслями, предприятиями, многопрофильными холдингами. Это позволяет группе усиливать свои позиции в борьбе с другими группами за политическое влияние, успешно финансировать политические мероприятия. Политическое влияние (см. предыдущий пункт) часто расценивается как ресурс, позволяющий нарастить финансово-экономическую базу, получить "политически добавленную" стоимость.

3. Информационные ресурсы. Под ними понимают контроль за информационным полем, средствами массовой информации. При этом не все группы присутствуют в информационном пространстве, и их можно рассматривать с точки зрения публичности или информационной закрытости. Во втором случае группы тяготеют к теневому влиянию.

Каждая конкретная группа располагает своей структурой подконтрольных ресурсов. Ключевой ресурс может быть разным. В одном случае это — крупный политический пост, в другом — бюджетообразующее предприятие, в третьем — ведущий медиахолдинг. Отсюда конкретная конфигурация ресурсной базы. Важно, что обладание этим ресурсом позволяет группе развивать экспансию по самым разным направлениям, проводя диверсификацию ресурсной базы.

Итак, установив группы влияния, систему взаимоотношений (позиционирование) и ресурсную базу, мы можем говорить о понимании политической ситуации в регионе.

Итогом исследования обычно является документ, который называется "политическим портретом" региона. Его структура соответствует логике регионального политического анализа, т.е. подача материала должна быть организована через

[10] Включая, например, воздействие на выборный процесс, которое принято описывать как использование административного ресурса.

описание ситуации в органах власти с обязательным анализом внутренней расстановки сил в каждом из них:

- региональная исполнительная власть;
- региональная законодательная власть;
- органы местного самоуправления;
- федеральная государственная власть на территории региона;
- региональное представительство в федеральной государственной власти (Совет Федерации, Госдума и др.);
- партии и общественные организации.

По этим шести позициям может быть описана внутренняя ситуация в органах власти. Предметом анализа являются как формально-правовые аспекты деятельности властных структур в соответствии с федеральным и региональным законодательством, так и расстановка сил, т.е. реальные политические акторы (лидеры, группы) и отношения между ними. Исследование ситуации в каждом конкретном органе власти позволяет обнаружить как целостные группы регионального уровня[11], так и фрагменты крупных "кроссинституциональных" групп[12].

Следующие разделы предполагаемого "политического портрета" посвящены исследованию среды, в которой развиваются политические процессы:

- экономическая ситуация в регионе и деловая элита;
- информационное поле;
- политико-культурная среда: электоральные ориентации населения, особенности политического поведения и участия широких масс.

Конечным итогом работы является выявление "реальной" структуры элиты в развитие тех выводов, которые были сделаны при анализе ее формального структурирования:

- группы влияния в регионе и их ресурсы.

8.2.3

Региональные политические режимы

При определении понятия "политический режим" принято различать "юридический" и "социологический" подходы. В первом случае акцент делается на формальных нормах и государственных институтах, во втором — на реальных средствах и способах осуществления публичной власти и их обусловленности.

[11] Если они целиком связаны с одним институтом.

[12] Как правило, только "кроссинституциональные" группы могут претендовать на роль правящих, обладая большим количеством политических опор.

"Социологический" подход в отечественной политологии принято считать более адекватным. Например, в соответствии с определением А. Соловьева, политический режим — это "совокупность наиболее типичных методов функционирования основных институтов власти, используемых ими ресурсов и способов принуждения, которые оформляют и структурируют реальный процесс взаимодействия государства и общества" [Соловьев, 2000, с. 239]. А. Соловьев специально отмечает, что при изучении политического режима важно рассматривать реальную, а не нормативно заданную ситуацию.

Использование понятия "региональный политический режим" в отечественной науке считается спорным. Некоторые авторы полагают, что понятие "политический режим" можно использовать только применительно к государству в целом. Другие допускают условное применение понятия в отношении регионов, на которые делится государство, но не для каждого региона и не для каждого государства. Пределы допустимого использования понятия "региональный политический режим" зависят от степени внутренней дифференциации внутристрановой ситуации. На самом деле те же допущения необходимы при определении региональных политических культур, региональных партийных систем и иных территориальных проекций понятий, изначально отождествляемых со страновыми ситуациями.

Понятие "региональный политический режим" имеет большую операциональную ценность и потому заслуживает признания (см. также: [Кузьмин и др., 2002; Россия регионов..., 2000; Нечаев, 2000]). Безусловно, вариативность режимов внутри государства сильно ограничена, так же как и автономия этих режимов. Очевидно, что институты власти организованы в регионах одинаково или примерно одинаково. В то же время способы реального функционирования институтов власти могут существенно различаться в зависимости от местных обстоятельств. Например, региональный лидер во многом задает стиль управления, политическая культура определяет порой очень серьезные различия в отношении населения и элит к одним и тем же политическим институтам и т.п.

Конечно, следует оговориться, что для того чтобы можно было признать наличие регионального политического режима, государство должно быть гетерогенным (особенно если оно является полиэтническим и тем более поликонфессиональным) и желательно федеративным. Заслуживает внимания точка зрения, что даже в рамках одного гетерогенного государства режимы могут появиться не во всех регионах. Иными словами, нестабильные, аморфные или типовые ситуации в регионах вряд ли могут рассматриваться как зрелые политические режимы или как особые политические режимы вообще.

Понятие "региональный политический режим" следует использовать с большой долей условности и осторожности. Наиболее корректным было бы говорить о

региональных особенностях политического режима и только в ситуациях самых автономных и обособленных региональных сообществ — о "подлинном" региональном политическом режиме. Однако в качестве конвенционального для политической регионалистики понятие "региональный политический режим" (в значении — комплекс региональных особенностей политического режима) имеет право на существование.

Региональный политический режим находится в ядре политической ситуации, он в значительной степени определяет эту ситуацию и связанную с ней расстановку сил. Доминирующая в регионе (правящая) группа влияния или коалиция групп определяет особенности политического режима (поэтому ее тоже условно называют политическим режимом, ассоциируя, таким образом, режим и определенную политическую группу). Оппозиционные группы влияния ведут борьбу за свои интересы, к числу которых относится изменение тех или иных аспектов политического режима или его устранение с политической сцены с заменой на принципиально иной.

При изучении регионального политического режима используется метод персонификации: режим связывается с личностью конкретного губернатора. Как показывается опыт, такая маркировка очень продуктивна. Практически всегда губернатор является лидером наиболее мощной группы влияния, а его лидерские качества, стиль управления тоже определяют тип политического режима.

Формально-правовые ("юридические") параметры регионального политического режима, как правило, мало отличаются от региона к региону, начиная со второй половины 1990-х гг. Поэтому принципиальное значение приобретают реальные особенности режима, а их в условиях российского моноцентризма определяет губернатор, т.е. личность регионального лидера.

Возможна следующая типология региональных политических режимов[13]:

1. По показателю динамики развития. Стабильность принято рассматривать как ключевую характеристику режима. В этой связи режимы делят на *стабильные*, *среднестабильные* и *нестабильные*. Стабильность можно оценивать через поддержание легитимности режима (прежде всего — успешное переизбрание или назначение лидера правящей группы на новый срок), гражданского порядка, допустимого (не критического для единства системы и гражданского порядка) уровня конфликтности.

2. По показателю эффективности функционирования. Режимы можно поделить на *эффективные* и *неэффективные*, выбрав при этом определенный критерий оценки эффективности. Обычно критерии эффективности определяются по успешности влияния политического режима на среду, в которой он функционирует. При

[13] Данная типология является условной, поскольку многие типы связаны друг с другом, и на практике наблюдается их совпадение.

таком подходе эффективность режима может, например, замеряться в экономике (успешная реализация экономических полномочий региональной власти) и выборных процессах (поддержка населения, популярность).

3. По особенностям принятия и реализации политических решений. Региональные политические режимы могут рассматриваться как *авторитарные* (как правило, персонифицированные) и *либеральные* (более демократические). Понятия "авторитарный" и "либеральный" используются условно, поскольку в государстве с либеральным политическим режимом не может быть авторитарных региональных режимов и т.п. В случае регионального политического режима речь идет скорее о стиле руководства, определяющем соотношение силового давления и компромисса при реализации политических решений. Для авторитарного режима характерны более жесткие способы подавления оппозиции.

В зависимости от способа принятия политических решений, режимы можно делить на *моноцентрические* (единый, обычно — персонифицированный центр) и *полицентрические* (коллегиальные).

Также следует различать режимы *доминантные* (стремятся к тотальному контролю за всеми сферами жизнедеятельности) и *функциональные* (действуют только в формальных нормативных рамках).

4. По глубине дифференциации. Региональные политические режимы делятся на *консолидированные* и *неконсолидированные.* В последнем случае власть представляет собой неустойчивую правящую коалицию.

5. По показателю наличия оппозиции. Региональные политические режимы могут быть поделены на *безальтернативные* и *конкурентные.*

6. По показателю автономии в составе государства. Режимы могут рассматриваться как *автономные* и *зависимые.* Автономные режимы закрыты для внешнего воздействия, а в пределе и крайнем случае являются сепаратистскими.

7. По показателю отношений с центром. Региональные политические режимы являются *лояльными* или *оппозиционными*, *угодными* или *неугодными центру*[14]. Однако появление оппозиционных режимов возможно только в странах, где имеется сильная и притом выборная региональная власть.

8. По показателю влияния партийно-идеологических установок. Режимы делятся на *идеологизированные* (партийные) и *прагматические* (надпартийные, внепартийные, конъюнктурные).

9. По показателю информационной открытости. Режимы могут рассматриваться как *информационно открытые* и *закрытые.*

---

[14] Очевидно, что неугодный режим не обязательно является оппозиционным. Он может не устраивать центр по каким-то иным соображениям, несмотря на подчеркнутую лояльность.

8.3

Региональные политические режимы и политическая ситуация в республиках[15]

Отдельное рассмотрение политической ситуации в республиках оправданно, поскольку республики на протяжении 1990-х гг. развивались по собственным траекториям, стремясь при этом реализовать свой особый статус в составе федерации. В то же время политическая ситуация в республиках и сложившиеся там политические режимы довольно сильно отличаются друг от друга.

В первом приближении стабильность политической ситуации и высокий уровень консолидации элит следует связывать с теми республиками, в которых на протяжении многих лет у власти находятся одни и те же руководители.

Наиболее стабильным является политический режим в Татарстане. Об этом наглядно свидетельствует тот факт, что президент республики М. Шаймиев занимает свой нынешний пост с 1991 г. Он трижды уверенно выигрывал выборы, а в 2005 г. был назначен на фактический четвертый срок президентом России.

Относительно стабильной республикой можно признать Кабардино-Балкарию. Здесь В. Коков впервые избрался президентом в начале 1992 г. и, подобно М. Шаймиеву, далее одержал три уверенных победы на выборах. Однако в 2005 г. он ушел в отставку по состоянию здоровья. Новым президентом республики по решению В. Путина стал депутат Госдумы А. Каноков, крупный бизнесмен с активами в Москве и Кабардино-Балкарии.

Важно отметить, что как М. Шаймиев, так и В. Коков являлись партийными руководителями своих республик в советское время, т.е. стаж руководства республиками у них начинается до 1991 г.

Достаточно устойчивые, персонифицированные режимы сформировались еще в некоторых республиках. Одним из важных примеров служит Башкирия, где президент М. Рахимов впервые выиграл выборы в декабре 1993 г., а в декабре 2003 г. был избран на третий срок (до 1993 г. М. Рахимов являлся руководителем республики в должности председателя Верховного Совета). Высокий по российским меркам уровень стабильности отличает Бурятию: президент Л. Потапов тоже относится к числу бывших партийных руководителей. В 1991 г. Л. Потапов возглавил Вер-

[15] Целью этого и следующего параграфов не является точный анализ текущей политической ситуации в тех или иных субъектах федерации. Информация приводится в основном по состоянию на 2005 г. Главная задача — дать представление о наиболее характерной динамике политических процессов в регионах (с точки зрения стабильности правящих режимов и трансформации правящих групп) и о наиболее распространенных факторах дифференциации и консолидации элит. Дополнительная задача — познакомить читателями с образцами выводов, сделанных на основе регионального политического анализа.

ховный Совет Бурятии, в 1994 г. был избран президентом республики, переизбирался на новые сроки в 1998 и 2002 гг. К числу политически стабильных республик по этому критерию можно отнести Туву, где власть на протяжении многих лет персонифицирует Ш. Ооржак (впервые избран президентом в 1992 г.).

Относительная политическая стабильность характерна для республик, где к власти в 1993 г. пришли новые фигуры, сумевшие консолидировать основную часть элит. В 1993 г. президентские выборы в Калмыкии выиграл молодой предприниматель К. Илюмжинов, который после этого сумел переизбраться еще на два срока, а в 2005 г. был назначен на пост главы республики президентом России. В том же 1993 г. в Чувашии президентом стал бывший министр юстиции федерального правительства Н. Федоров, вновь избранный на эту должность в 1997 и 2001 гг. и затем назначенный на новый срок президентом России в 2005 г.

Устойчивость характерна для расстановки политических сил в Дагестане, хотя она сочетается с напряженностью в связи с этнополитическими проблемами. Для Дагестана характерны лидеры, которые остаются у власти на протяжении многих лет. Здесь власть персонифицировал М. Магомедов, который возглавил президиум Верховного совета республики еще в 1987 г. В 1994 г. М. Магомедов в соответствии с новой конституцией стал председателем Госсовета. В 2006 г. президентом Дагестана был назначен спикер парламента, бывший первый секретарь обкома КПСС М. Алиев.

Среднестабильными можно считать политические режимы в Карелии, Северной Осетии, Удмуртии и Хакасии.

- В Карелии в 1998 г. произошла смена власти. До этого времени главой республики являлся В. Степанов, который в 1989 г. возглавил президиум Верховного Совета республики, в 1990 г. стал председателем Верховного Совета, а в 1994 г. выиграл выборы председателя правительства. Но в 1998 г. В. Степанов проиграл выборы, и республику возглавил бывший мэр Петрозаводска С. Катанандов. Ему удалось переизбраться на второй срок в 2002 г., а в 2006 г. он был назначен на новый срок президентом России.
- В том же 1998 г. сменилась власть и в Северной Осетии. Ранее президентом республики был А. Галазов, опытный представитель местной партийно-советской номенклатуры (председатель Верховного Совета с 1985 г., одновременно — первый секретарь обкома в 1990—1991 гг., президент с 1994 г.). Но в 1998 г. А. Галазов потерпел сокрушительное поражение от еще более опытного и титулованного представителя осетинской элиты — А. Дзасохова (который был секретарем и членом политбюро ЦК КПСС). В 2002 г. А. Дзасохов был избран на второй срок, а в 2005 г. ушел в отставку. Новым главой республики был назначен спикер республиканского парламента Т. Мамсуров, "преемник" А. Дзасохова.
- Удмуртия избрала своего президента только в 2000 г. До этого времени в республике шла сложная политическая борьба с характерным противостоянием между ветвями власти. В 1990—1995 гг. парламент республики возглавлял предста-

витель удмуртской аграрной элиты В. Тубылов. В 1995 г. ему на смену пришел глава правительства республики А. Волков, избранный новым руководителем республиканского парламента. В 2000 г. А. Волков выиграл первые президентские выборы в республике, а в 2004 г. был переизбран на второй срок.

- Хакасия до 1996 г. оставалась парламентской республикой, в которой первым лицом являлся председатель Верховного Совета В. Штыгашев. В 1996 г. председателем правительства республики был избран совершенно новый человек — выходец из армейских кругов А. Лебедь, который затем успешно переизбрался на второй и третий сроки в 2000 и 2004 гг. соответственно. При этом наиболее крупный представитель местной партийно-советской элиты В. Штыгашев остается главой республиканского парламента.

В то же время некоторые достаточно устойчивые политические режимы в республиках прекратили свое существование в начале XXI в. Следует учитывать, что даже самые стабильные режимы в республиках имеют свой жизненный цикл. С одной стороны, это было связано с формальными ограничителями (возможность занимать свой пост только два срока подряд, что фактически превратилось в право на три и даже четыре срока, однако и это является ограничителем). С другой стороны, как показывает практика, многолетние режимы часто принимают застойный характер и вызывают недовольство населения в случае отсутствия изменений к лучшему. Это приводит к поражениям республиканских лидеров на выборах или к решению федерального центра о смене власти в процессе назначения.

Например, в Якутии на протяжении 10 лет у власти находился М. Николаев. В 2001 г. он не смог принять участия в очередных президентских выборах, и к власти пришел глава компании АЛРОСА В. Штыров, формально позиционировавшийся в роли преемника М. Николаева.

Но если в Якутии можно говорить об определенной преемственности во власти, то в республиках Коми, Ингушетии и Адыгее произошла крупная перегруппировка сил. В 2001 г. проиграл выборы глава Республики Коми Ю. Спиридонов, принадлежавший к группе бывших партийных руководителей регионов, оставшихся у власти в постсоветский период (председатель Верховного Совета с 1990 г., выборный глава республики с 1994 г.). На смену Ю. Спиридонову пришел спикер республиканского парламента, бывший профсоюзный деятель В. Торлопов. В 2002 г. расстался с властью в Ингушетии Р. Аушев, который руководил республикой практически с момента ее основания и подал в отставку под давлением обстоятельств. Новым президентом Ингушетии в результате выборов стал генерал ФСБ М. Зязиков (в 2005 г. он был назначен на новый срок президентом России). В 2002 г. произошла кардинальная смена власти в Адыгее. Ранее республикой управлял один из самых опытных региональных лидеров А. Джаримов (первый секретарь с 1987 г., председатель областного, затем — Верховного Совета с 1990 г., президент с 1992 г.). Однако на выборах в 2002 г. А. Джаримов потерпел сокрушительное поражение, и

новым президентом республики стал крупный российский золотопромышленник адыгейского происхождения Х. Совмен (его основные активы были расположены в Красноярском крае).

Напротив, в Мордовии после нескольких лет крайней нестабильности началось формирование весьма устойчивого режима. В 1991—1993 гг. в республике шла острая борьба между консервативным Верховным Советом во главе с Н. Бирюковым и всенародно избранным президентом республики В. Гуслянниковым, представлявшим демократические силы. Эта борьба закончилась поражением В. Гуслянникова, но стабильный режим в республике сразу после этого не появился. Реально ситуация становится управляемой после 1995 г., когда республику возглавил выходец из номенклатуры Н. Меркушкин (сначала его избирает Конституционное собрание, потом он дважды выигрывает выборы главы республики, далее его назначает президент России).

Самая нестабильная политическая ситуация была характерна для Республики Алтай, Карачаево-Черкесии и Марий Эл.

- Республика Алтай вплоть до 1997 г. оставалась парламентской республикой, главой которой был председатель парламента В. Чаптынов (после его смерти в 1997 г. руководителем республики некоторое время являлся В. Волков). Парламентские республики в российских условиях почти всегда были связаны с неустойчивой ситуацией и слабо консолидированной элитой. Переход к всенародным выборам не способствовал политической стабилизации. Сначала в 1997 г. выборы выиграл представитель "демократической" элиты С. Зубакин, при котором конфликты в регионе только усилились. Затем, в 2002 г. к власти в республике пришел известный российский политик М. Лапшин, уроженец Алтайского края, на том этапе возглавлявший АПР. При М. Лапшине политическая ситуация осталась нестабильной, были попытки депутатов местного парламента выразить ему вотум недоверия. В конце 2005 г. президент России принял решение назначить на пост главы Республики Алтай главного федерального инспектора А. Бердникова, который ранее работал министром внутренних дел в этой республике.
- Многонациональная Карачаево-Черкесия на протяжении многих лет находилась в совершенно особом положении. Главой республики являлся опытный представитель партийно-советской номенклатуры В. Хубиев, который еще в 1979 г. возглавил исполком областного совета. Уникальность ситуации заключалась в том, что в республике, опасаясь межнациональных конфликтов, до последнего не проводили выборы главы. В. Хубиев назначался на свой пост президентом России в 1992 и 1995 гг. (а в промежутке — в 1993—1995 гг. являлся председателем республиканского правительства). Его отставка произошла в 1999 г., незадолго до первых выборов главы республики, на которых победу одержал генерал В. Семенов. При В. Семенове стабилизация не случилась, и в 2003 г. он проиграл выборы представителю местной финансовой элиты М. Батдыеву, возглавлявшему Национальный банк, а при В. Хубиеве работавшему в республиканском правительстве.

• Сложная политическая ситуация характерна и для Марий Эл. Первый президент республики В. Зотин потерпел в 1996 г. сокрушительное поражение, даже не пройдя во второй тур. После него президентом стал глава администрации одного из районов В. Кислицын. Однако и он потерпел на следующих выборах поражение: новым президентом в 2000 г. был избран Л. Маркелов, бывший адвокат и член ЛДПР, на момент избрания работавший заместителем генерального директора компании "Росгосстрах". В 2004 г. Л. Маркелов выиграл очередные выборы.

Крайне нестабильной на протяжении многих лет является ситуация в Чечне. В 1991 г. к власти в этой республике пришел сепаратистский режим генерала Д. Дудаева (первый президент Чечни погиб в 1996 г.). В 1995 г. на контролируемой центром территории были проведены безальтернативные выборы, которые выиграл Д. Завгаев, представитель прежней партийно-советской номенклатуры (председатель Верховного Совета Чечено-Ингушетии в 1990—1991 гг.). Однако режим Д. Завгаева оказался неустойчивым и в 1997 г. прекратил существование, а сам Д. Завгаев получил назначение на дипломатический пост. В январе 1997 г. в Чечне прошли альтернативные выборы, победу на которых одержал А. Масхадов. Однако новые власти республики вступили в конфликт с центром и перешли на сепаратистские позиции. В результате центр назначил в 2000 г. главу временной администрации А. Кадырова, бывшего муфтия Чечни, ранее участвовавшего в сепаратистском движении. В 2003 г. при поддержке центра А. Кадыров выиграл выборы президента Чечни, но уже в мае 2004 г. погиб в результате теракта. Затем в 2004 г. в Чечне прошли новые президентские выборы, которые выиграл бывший министр внутренних дел республики А. Алханов (уже при его правлении погиб лидер второго сепаратистского режима А. Масхадов).

В целом для республик оказался наиболее характерным феномен устойчивой персонифицированной власти, который во многом соответствует особенностям местной политической культуры, имеющей заметные патриархальные черты (прежде всего — в республиках с высокой долей титульного населения). В большинстве республик в 1990-е гг. сложились стабильные или хотя бы среднестабильные политические режимы. Многие эксперты склонны рассматривать часть этих режимов в качестве авторитарных. По крайней мере, многие режимы в республиках имеют моноцентрический и доминантный характер (в таком качестве нередко рассматриваются режимы в Татарстане, Башкирии, Кабардино-Балкарии, Калмыкии и др.). Характерной особенностью политического процесса в республиках стали безальтернативные выборы (выборы президента Татарстана в 1991 и 1996 гг., выборы президента Калмыкии в 1995 г. и президента Кабардино-Балкарии в 1997 гг.).

Дифференциация элиты по критериям принадлежности к различным органам власти была типична для республик, которые дольше других сохраняли парламентскую модель. Конфликты между председателем Верховного Совета и председателем Совета министров характеризовали политическую ситуацию первой поло-

вины 1990-х гг. в Башкирии (группы М. Рахимова и М. Миргазямова), Бурятии (группы Л. Потапова и В. Саганова), Карелии (группы В. Степанова и С. Блинникова), Республике Коми (группы Ю. Спиридонова и В. Худяева), Северной Осетии (группы А. Галазова и С. Хетагурова), Удмуртии (группы А. Волкова, В. Тубылова, П. Вершинина, Н. Ганзы и др.) и др.

Даже президентские республики на первом этапе не избежали конфликтов между группами президента и премьер-министра. Например, в Татарстане имел место конфликт М. Шаймиева с главой правительства М. Сабировым, а в Башкирии — М. Рахимова с премьером А. Копсовым. Показательно, что многие главы правительств пытались составить конкуренцию председателям верховных советов на президентских выборах, но во всех случаях безуспешно.

Очень характерным для республик является формирование клиентел, и борьба между ними становится определяющим фактором политической ситуации. Чаще всего лидерами клиентел становились руководители органов власти — президенты республик, спикеры парламентов, премьер-министры[16]. Фигуры с таким статусом, как правило, и участвовали в региональных выборах. Нередко уже отставные статусные фигуры, сохраняя остатки своей клиентелы, пытались участвовать в выборах и получали сравнительно высокие проценты голосов. Так, в Республике Алтай бывший глава правительства В. Петров дважды участвовал в выборах главы республики.

Дифференциация элиты под воздействием партийного фактора оказалась в республиках в целом малозначимой. Можно отметить формирование достаточно сильных групп левой оппозиции в некоторых регионах. Наиболее ярким примером является Чувашия, где лидер коммунистов В. Шурчанов дважды становился главным соперником Н. Федорова на президентских выборах, получая высокий процент голосов[17]. Представители КПРФ пытались сформировать значимые контрэлитные группы в некоторых других республиках, но менее успешно.

Большое влияние на расстановку сил в республиках оказывают этнические факторы. Можно выделить следующие сценарии действия этих факторов.

- Конкуренция групп влияния с русскими лидерами или представителями титульного населения во главе[18]. Такая ситуация наиболее характерна для республик с небольшой долей титульного населения. В Бурятии президентские выборы в 1994 г. выиграл Л. Потапов, представитель русской общины (правда, владеющий

[16] Ситуация в Чувашии интересна тем, что там крупную группу влияния формировал ректор университета Л. Кураков, занявший второе место на выборах 1993 г. Впоследствии, однако, он перешел на позиции лидера автономной субгруппы в составе правящей группы.

[17] Особо стоит отметить, что бывший глава Карелии В. Степанов являлся членом КПРФ. Однако он был вполне лоялен к центру.

[18] Хотя не следует считать, что группы влияния обязательно имеют моноэтнический характер. Как правило, лидер группы, опираясь на представителей своей этнической группы, привлекает лояльных представителей других этнических групп, формируя полиэтническую коалицию.

бурятским языком). Его главными соперниками в 1998 и 2002 гг. были статусные представители бурятской общины (бывший премьер-министр В. Саганов и депутат Госдумы Б. Семенов соответственно), которые проигрывали, поскольку доля русского населения в регионе существенно превосходит долю бурят. В Республике Алтай, где доля алтайского населения тоже невелика, отмечались попытки консолидации алтайской элиты: в 1997 г. ее представлял Ю. Антарадонов, который, однако, занял второе место. Карел В. Степанов проиграл русскому С. Катанандову в 1998 г. Напротив, коми В. Торлопов обошел русского Ю. Спиридонова в 2001 г. Конкуренция русских и титульных групп также отмечается в Марий Эл (первый президент республики В. Зотин был марийцем, второй и третий — В. Кислицын и Л. Маркелов — русские).

Совершенно особая ситуация возникла в 2003 г. в Башкирии на выборах президента республики. М. Рахимову, возглавляющему один из самых устойчивых региональных режимов, противостояли два бизнесмена федерального уровня — представитель русской общины С. Веремеенко (выходец из Межпромбанка) и представитель татарской общины Р. Сафин (выходец из ЛУКОЙЛа).

- Конкуренция титульных групп в полиэтнических республиках. Например, в Карачаево-Черкесии на выборах 1999 г. друг другу противостояли лидер карачаевской элиты, генерал В. Семенов и лидер черкесской элиты, крупный бизнесмен С. Дерев. В Дагестане ситуация урегулирована за счет распределения ведущих государственных постов между лидерами различных этнически окрашенных групп влияния. То же самое сделали в Кабардино-Балкарии и, сделав выводы из прежнего противостояния, в Карачаево-Черкесии.
- Конкуренция субэтнических групп и землячеств титульного этноса. Наиболее характерный пример — борьба представителей двух субэтнических групп мордвы — эрзи и мокши (Н. Бирюков и Н. Меркушкин являются представителями мокши). Характерным явлением стало формирование групп влияния на основе территориально-родственных групп титульного этноса — землячеств, кланов.

Факторы географической структуры в большинстве республик не являются столь значимыми: республики обычно отличаются небольшим размером территории и населением. Кроме того, далеко не везде проводились всенародные выборы мэров, которые в иных регионах часто влекли за собой острые конфликты по линии "губернатор — мэр".

Наличие автономных центров со своими сильными локальными группами можно отметить в крупных республиках — Татарстане, Башкирии, Дагестане, Республике Коми, Якутии. Острого противостояния между республиканскими и городскими группами не отмечено практически нигде (за одним, но важным исключением Ижевска в Удмуртии и особой ситуацией в Карачаево-Черкесии[19]). Скорее

[19] Конфликт властей Удмуртии и мэрии Ижевска во главе с А. Салтыковым был на этапе 1997 г. одним из самых острых в России. Этот конфликт привлек самое пристальное

можно говорить о наличии "муниципальных автономий". Примерами таковых служат мэрия Казани во главе с К. Исхаковым (в 2005 г. К. Исхаков был назначен представителем президента в Дальневосточном федеральном округе), мэрия Стерлитамака (Башкирия) во главе с С. Ахметовым, мэрии Махачкалы (С. Амиров) и Хасавюрта (С. Умаханов) в Дагестане. Обособленным образованием со своей локальной правящей группой является Воркута в Республике Коми.

Экономическое развитие многих республик характеризовалось закрытостью от внешнего воздействия, когда определяющими являлись внутренние отношения. Кроме того, большинство республик относится к числу бедных субъектов федерации. В условиях моноцентрических режимов, как правило, не формировались обособленные "экономические" группы влияния. Скорее можно говорить об автономных субгруппах, лояльных доминирующей группе (характерные ситуации в Башкирии, Татарстане и др.). В то же время довольно часто лидеры "экономических" групп пытались конкурировать с правящими группами на выборах. Первым прорывом "экономической" группы к власти стала победа бизнесмена К. Илюмжинова в Калмыкии. Интересно, что на выборах 2002 г. его главным конкурентом стал банкир Б. Шонджиев[20]. В 2002 г. в Адыгее роль правящей получила группа крупного бизнесмена российского масштаба Х. Совмена, занимавшегося добычей золота в Красноярском крае. Интерес также представляют группы С. Дерева в Карачаево-Черкесии и Ф. Тумусова в Якутии, лидеры которых заняли вторые места на выборах соответственно 1999 и 2001 гг. Отмечаются попытки чеченских бизнесменов, проживающих в Москве, создать свои группы влияния в республике и претендовать на власть (в выборах 2003 г. собирались участвовать М. Сайдуллаев и Х. Джабраилов). Вообще характерна ситуация, когда выходец из республики, став крупным бизнесменом (или чиновником) в Москве, стремится создать в родном регионе группу влияния с целью контролировать власть.

Экспансия федеральных ФПГ отмечается далеко не во всех республиках. Довольно часто федеральные ФПГ не формировали собственные группы влияния в регионах, а создавали особые отношения с уже существующими местными группами, т.е. использовали технологию инфильтрации (инклюзии) в сложившуюся систему отношений. Например, отмечаются тесные отношения главы правительства Хакасии А. Лебедя и "Русского алюминия", который владеет бюджетообразующим предприятием республики — Саяногорским алюминиевым заводом. Глава Карелии С. Катанандов некоторое время входил в совет директоров Тюменской нефтяной компании. Сближению республиканских властей и столичных бизнес-групп способ-

внимание федерального центра, и в его разрешении принял участие сам президент Б. Ельцин. Позднее конфликт между главой республики и мэром возник в Карачаево-Черкесии, где он имел также партийно-идеологическую окраску: мэром Черкесска стал лидер местных коммунистов М. Якуш.

[20] Третье место на выборах в Калмыкии занял представитель финансовой группы "НИКОЙЛ" (аффилирована с ЛУКОЙЛом) Н. Очиров.

ствовал особый налоговый режим, существовавший в ряде республик. Например, ЮКОС на протяжении ряда лет использовал в качестве внутренней офшорной зоны Мордовию, а в Калмыкии были зарегистрированы учредители МДМ-банка. В целом федеральные ФПГ оказывают наибольшее влияние на политическое развитие Республики Коми, которая отличается диверсифицированной сырьевой экономикой (нефть, газ, уголь, лес, бокситы и др.). Здесь представлены ЛУКОЙЛ, СУАЛ, "Северсталь" и др.

Попытки федеральных ФПГ сформировать свои группы влияния в республиках встречаются реже. Одной из них можно считать ситуацию с Межпромбанком в Башкирии. Ранее этот банк (имеющий в том числе уфимские корни) пользовался хорошими отношениями с правящей группой, но в 2003 г. перешел в оппозицию. Результатом стало выдвижение одного из руководителей этого банка С. Веремеенко на пост президента Башкирии с одновременной попыткой создать оппозиционную группу влияния[21]. Однако после поражения С. Веремеенко на выборах влияние данной группы в Башкирии резко снизилось.

8.4

Региональные политические режимы и политическая ситуация в прочих субъектах федерации

8.4.1

Северо-Западный федеральный округ

В Северо-Западный федеральный округ входят Санкт-Петербург, семь областей — Ленинградская, Новгородская, Псковская, Вологодская, Архангельская, Мурманская и Калининградская, а также Ненецкий АО.

Наиболее стабильный политический режим сложился в 1990-е гг. в Новгородской области. Здесь с 1991 г. губернатором работает М. Прусак, достаточно молодой представитель региональной элиты (родился в 1960 г.), сделавший карьеру в комсомоле и сельском хозяйстве (работал директором совхоза). Благодаря своей активности, довольно эффективным действиям в экономике и публичной политике, М. Прусак заработал репутацию успешного российского губернатора, а его регион считается одним из инвестиционно привлекательных, несмотря на отсутствие значимой сырьевой базы. М. Прусак трижды уверенно выигрывал на губернаторских выборах. Также он достаточно активно участвовал в федеральной политике (в частности, некоторое время являлся лидером ДПР).

[21] В 1993 г. главным конкурентом М. Рахимова был глава банка "Восток" Р. Кадыров. Заметим, что "Восток" являлся в то время весьма крупным по российским меркам банком.

Весьма стабильный политический режим формируется после 1996 г. в Вологодской области под руководством бывшего мэра Череповца В. Позгалева. Первый губернатор области Н. Подгорнов себя дискредитировал, и ситуация в начале 1990-х гг. была крайне неустойчивой (после увольнения Н. Подгорнова судили). Напротив, В.Позгалев смог создать практически безальтернативный режим, свидетельством чему являются три победы на выборах с очень высокими процентными показателями.

Среднестабильным можно признать политический режим в Мурманской области. В этом регионе политическая ситуация характеризовалась неустойчивостью при первом губернаторе Е. Комарове. Выигравший выборы в 1996 г. представитель партийно-советской номенклатуры Ю. Евдокимов, связанный также и с бизнесом, смог создать практически безальтернативный режим (в 2000 и 2004 гг. губернатор более чем уверенно переизбрался на второй и третий сроки соответственно).

В остальных регионах Северо-Западного федерального округа политическая ситуация не выглядит стабильной. Характерно наличие множества групп влияния, ведущих борьбу за власть в регионе. Самая большая нестабильность характерна для Калининградской и Псковской областей.

- Например, в Калининградской области все выборы приводили к смене правящей группы: в 1996 г. губернатор Ю. Маточкин проиграл руководителю рыбного порта Л. Горбенко, который в 2000 г. уступил власть адмиралу В. Егорову, поддержанному рядом федеральных и местных бизнес-групп. В 2005 г. на пост губернатора Калининградской области был назначен известный московский политик, вице-спикер Государственной Думы Г. Боос.
- Нестабильная ситуация сложилась в Псковской области. В 1996 г. губернатора В. Туманова здесь обыграл на выборах член ЛДПР Е. Михайлов, не имевший опыта хозяйственной работы. В 2000 г. Е. Михайлову с большим трудом и в условиях конкуренции с несколькими группами влияния удалось переизбраться на второй срок. Но в 2004 г. Е. Михайлов проиграл на выборах бизнесмену, одному из основателей МДМ-банка и бывшему депутату Госдумы М. Кузнецову.

В Архангельской области в 1996 г. Б. Ельцин поменял губернатора П. Балакшина на А. Ефремова. Последнему дважды — в 1996 и 2000 гг. удавалось выиграть выборы, но с большим трудом и в условиях сильной конкуренции[22]. В 2004 г. А. Ефремов потерпел поражение — от генерального директора ОАО "Молоко" Н. Киселева, представлявшего оппозиционную бизнес-элиту. В Ненецком АО политическая ситуация также неустойчива. В 1996 г. губернатора здесь сначала заменили российские власти (был назначен В. Хабаров вместо Ю. Комаровского, при котором си-

[22] Важным для регионального политического анализа прецедентом в 2000 г. стало выдвижение против А. Ефремова его бывшего подчиненного — Н. Малакова, который занимал пост главы областного правительства и представлял отдельную клиентелу.

туация в округе характеризовалась множеством конфликтов). Но В. Хабаров проиграл выборы 1996 г. крупному по местным меркам бизнесмену В. Бутову, избранному затем на второй срок в 2000 г. Правление В. Бутова ознаменовалось конфликтом с ЛУКОЙЛом и напряженными отношениями с другими федеральными группами. В 2005 г. В. Бутов не был допущен к участию в выборах. Новым губернатором стал бизнесмен А. Баринов.

Важно отметить, что в столичных регионах федерального округа — Санкт-Петербурге и Ленинградской области тоже не удалось создать стабильный политический режим. В Санкт-Петербурге в 1996 г. мэр А. Собчак, один из самых заметных представителей "демократической волны" в российской политике, уступил на выборах своему заместителю В. Яковлеву, поддержанному некоторыми местными бизнес-группами. Таким образом, в Санкт-Петербурге в 1996 г. произошел раскол правящей группы в связи с самостоятельной игрой некоторых ее прежних участников (как чиновников, так и приближенных к власти бизнесменов). В. Яковлев смог переизбраться на второй срок в 2000 г., но в 2003 г. его перевели на федеральную должность. Губернатором с большим трудом (в условиях конкуренции с бывшим заместителем В. Яковлева А. Марковой и др.) была избрана полпред президента в федеральном округе, бывший вице-премьер федерального правительства В. Матвиенко. В результате в сложнейшем регионе в очередной раз началось формирование новой расстановки политических сил.

Что касается Ленинградской области, то и здесь характерна конкуренция между группами влияния. Назначенный Б. Ельциным губернатор А. Беляков проиграл в 1996 г. бывшему председателю областного совета В. Густову, который получил поддержку ряда бизнес-групп. После ухода В. Густова в федеральное правительство губернатором стал его формальный преемник В. Сердюков. При этом В. Густов дважды пытался вернуться к власти и обыграть В. Сердюкова на выборах 1999 и 2003 гг., но ему это не удалось. В то же время не было достаточных оснований, чтобы признать режим В. Сердюкова среднестабильным. Хотя тенденция к стабилизации достаточно заметна.

Формирование групп влияния на основе законодательных собраний для регионов Северо-Западного федерального округа до сих пор не было характерным. Разве что прежние председатели областных советов в ряде случаев пытались прорваться к власти (В. Густову это удалось в 1996 г.). Наиболее важными оказались географические и экономические факторы дифференциации элиты.

Географические факторы привели в ряде случаев к складыванию локальных групп, находящихся в оппозиции к региональным властям.

Интересная ситуация сложилась в Псковской области. Губернатор Е. Михайлов являлся выходцем из Великих Лук — второго по величине города Псковской области, крупного субцентра на юге региона[23]. Соответственно его группа влияния

[23] В советское время Великие Луки даже были областным центром.

имела более сильные позиции в этом городе. В то же время в областном центре — Пскове складываются оппозиционные группы влияния. Автономным и скорее оппозиционным субъектом местной политики стала группа во главе с мэром Пскова М. Хороненом. В 2004 г. М. Хоронен считался самым сильным соперником Е. Михайлова на губернаторских выборах, но был снят с дистанции.

Сильная локальная группа сформировалась в Калининградской области вокруг мэра Калининграда Ю. Савенко. Однако Ю. Савенко не участвовал в губернаторских выборах, и оппозиционность его группы на областном уровне носит скорее латентный характер. На позициях "муниципальной автономии" традиционно находились правящие локальные группы в Архангельске и Мурманске, а также в Новгороде (при прежнем мэре А. Корсунове).

В то же время в Вологодской области в условиях сильного режима безальтернативного типа удалось избежать расслоения элиты по географическому признаку, несмотря на наличие в регионе двух конкурирующих центров — административного в лице Вологды и экономического — Череповца. Губернатор является выходцем из Череповца, но в Вологде при этом не сложилась оппозиционная группа влияния. Очевидно, что отсутствие актуализации в этом случае объясняется доминированием губернатора, обусловленными личностными и экономическими факторами.

Большое влияние на политическую ситуацию в рассматриваемых регионах оказывают бизнес-группы федерального и регионального уровня. Как правило, экономические субъекты входят в состав правящих групп, обеспечивая им свою поддержку (или при необходимости способствуют созданию таких групп).

Классическим для всей России примером опоры правящей группы на ведущий экономический субъект региона является Вологодская область. В этом регионе отмечается тесная связь губернатора В. Позгалева с крупным металлургическим комбинатом "Северсталь" — основным бюджетообразующим предприятием региона. Напомним, что В. Позгалев представляет элиту Череповца — города, где расположен комбинат. Наличие связки властной элиты с руководством крупнейшего предприятия является важнейшим фактором, обеспечивающим стабильность и безальтернативность политического режима.

Представители крупного бизнеса входят в состав правящих групп и в других регионах, например в Мурманской области с ее диверсифицированным сырьевым сектором. Патронажно-клиентельные отношения связывают власть и бизнес в Санкт-Петербурге, Ленинградской области и др. (в случае смены власти эта система, естественно, проходит через смену преференций, как это случилось при замене В. Яковлева на В. Матвиенко в Санкт-Петербурге).

Заслуживает внимания противоположный случай, когда крупная бизнес-группа федерального уровня играет в регионе роль открыто оппозиционной группы влияния. Это — ЛУКОЙЛ в Ненецком АО при В. Бутове. В 2000 г. ЛУКОЙЛ поддерживал на выборах альтернативного кандидата А. Шмакова, но тот потерпел

поражение. То же самое (выдвижение А. Шмакова и его поражение) повторилось на выборах 2005 г. В Мурманской области к выборам 2004 г. наметилось размежевание губернатора Ю. Евдокимова и одной из ведущих корпораций, работающих в регионе, — "Норильского никеля". Однако создать оппозиционную группу влияния "Норильский никель" тогда не смог.

Известно достаточно много случаев формирования крупных "экономических" групп влияния регионального уровня.

- Например, в Архангельской области такую группу создал бывший руководитель Архангельского целлюлозно-бумажного комбината, затем депутат Госдумы В. Крупчак, оппонировавший А. Ефремову (правда, на выборах губернатора в 2004 г. В. Крупчак снял свою кандидатуру).
- В Калининградской области лидер одной из "экономических" групп (представляющей часть рыбного бизнеса) Л. Горбенко пришел к власти в 1996 г. Но в 2000 г. его группа распалась после поражения лидера на очередных выборах. Новый губернатор В. Егоров включал в состав своей правящей группы то одних, то других бизнесменов.
- Внимания заслуживает и ситуация в Псковской области, где лидером оппозиционной группы стал депутат Госдумы и крупный бизнесмен М. Кузнецов. В 2004 г. он со второго раза смог избраться губернатором. Кроме того, на выборах 2000 г. достаточно заметным игроком оказался представитель еще одной оппозиционной "экономической" группы В. Бибиков.

Что касается партийного фактора, то в Северо-Западном федеральном округе в целом он не оказал большого влияния на формирование групп влияния.

В более "политизированном" Санкт-Петербурге отмечались попытки консолидировать элиты вокруг представителей "Яблока" и КПРФ, которые, однако, не имели долгосрочных последствий[24].

Представители левых стремились создать влиятельные оппозиционные группы в Архангельской области (бывший партийный руководитель региона и председатель областного совета Ю. Гуськов на выборах в 1996 г.), Псковской области (лидер местных коммунистов В. Никитин участвовал в губернаторских выборах 2000 г.) и Калининградской области (бывший первый секретарь обкома КПСС и председатель областного совета Ю. Семенов на выборах 1996 г., депутат Госдумы В. Никитин на выборах 2000 г.). Однако устойчивых и влиятельных "левых" групп в регионах Северо-Западного федерального округа в начале XXI в. не осталось, так же как и самодостаточных либеральных групп в Петербурге.

---

[24] Роль лидера левой ориентации играл известный советский хозяйственник Ю. Севенард, баллотировавшийся на выборах 1991 и 1996 гг. Заметной фигурой на выборах 1996 г был представитель "Яблока" И. Артемьев (впоследствии глава Федеральной антимонопольной службы).

8.4.2

Центральный федеральный округ

Центральный федеральный округ включает Москву и 17 областей Центральной России — Белгородскую, Брянскую, Владимирскую, Воронежскую, Ивановскую, Калужскую, Костромскую, Курскую, Липецкую, Московскую, Орловскую, Рязанскую, Смоленскую, Тамбовскую, Тверскую, Тульскую и Ярославскую.

В целом для регионов Центрального федерального округа не характерно наличие многолетних, стабильных политических режимов. Определенными исключениями можно считать Москву, Белгородскую, Орловскую и Ярославскую области, где уровень политической стабильности на протяжении 1990-х гг. и в начале XXI в. оценивается как сравнительно высокий[25].

- В Москве политический режим персонифицирован фигурой мэра Ю. Лужкова. Москва относится к числу тех регионов, где, пожалуй, без особых оговорок можно признать наличие полноценного регионального политического режима. О его стабильности и постепенном эволюционном развитии свидетельствует тот факт, что Ю. Лужков стал мэром еще в 1992 г.[26] и трижды уверенно выиграл выборы в 1996, 1999 и 2003 гг.
- В Ярославской области губернатор А. Лисицын был назначен в 1991 г. и в условиях невысокой конкуренции избирался трижды — в 1995, 1999 и 2003 гг.
- В Орловской области политическая стабильность была восстановлена после победы на выборах 1993 г. бывшего партийного руководителя региона, политика общенационального масштаба Е. Строева (первый секретарь обкома КПСС в 1985—1989 гг., секретарь ЦК КПСС в 1989—1991 гг.)[27]. После возвращения к власти в регионе Е. Строев создал один из самых устойчивых и притом четко персонифицированных политических режимов, имеющих безальтернативный характер (на выборах 1997 и 2001 гг. он получил более 90% голосов). В 2005 г. Е. Строева назначил губернатором президент России.
- В Белгородской области формирование стабильного режима следует связать с назначением на пост губернатора Е. Савченко в 1993 г. Хотя уровень политической стабильности в регионе ниже, чем в Орловской области, Е. Савченко смог трижды выиграть губернаторские выборы.

---

[25] Однако еще раз оговоримся, что лидеры всех режимов, которые считаются стабильными в начале XXI в., имеют ограниченный срок полномочий, и потому определенная, а местами и сильная дестабилизация в будущем весьма вероятна.

[26] Ю. Лужков был избран в 1991 г. вице-мэром в паре с Г. Поповым, который вскоре ушел в отставку.

[27] В 1991 г. губернатором Орловской области был назначен Н. Юдин, не нашедший поддержки в местной элите.

В остальных регионах сложно говорить о политической стабильности. Для них типична довольно частая смена власти, хотя динамика развития ситуации может сильно отличаться и в ряде случаев характеризуется заметной стабилизацией в начале XXI в.

Тенденции к стабилизации ситуации и консолидации элит были особенно заметными с конца 1990-х гг. во Владимирской, Калужской и Тамбовской областях.

- Во Владимирской области заметная консолидация началась после прихода к власти коммуниста, выходца из партийно-советской номенклатуры Н. Виноградова в 1996 г. В 2000 г. Н. Виноградов был избран на второй срок, в 2005 г. его назначил президент России.
- В Калужской области этот процесс можно связать с В. Сударенковым (бывший партийный руководитель региона), который выиграл выборы в 1996 г. (до него в области сменились два губернатора), а в 2000 г. способствовал избранию губернатором своего преемника и заместителя А. Артамонова. Последний, в свою очередь, успешно переизбрался на новый срок в 2004 г.[28] В 2005 г. А. Артамонов был назначен на губернаторский пост президентом России.
- В Тамбовской области заметная стабилизация началась после возвращения к власти О. Бетина, выигравшего выборы в 1999 и 2003 гг. (О. Бетин назначался губернатором в 1995 г.[29], в том же году проиграл выборы бывшему председателю областного совета А. Рябову и взял реванш в 1999 г.). В 2005 г. О. Бетин получил назначение на губернаторский пост.

Напротив, примером весьма нестабильной политической ситуации служит Брянская область, которая является одним из крайних в России примеров частой смены власти. В 1993 г. назначенный Б. Ельциным губернатор В. Барабанов проиграл на выборах представителю левых сил Ю. Лодкину. Осенью 1993 г. Ю. Лодкин был отстранен от должности, но найти сильную фигуру на пост губернатора федеральный центр не смог. На протяжении трех лет регионом управляли три губернатора — В. Карпов, во второй раз В. Барабанов и, наконец, А. Семернев. Но последний в 1996 г. проиграл выборы все тому же Ю. Лодкину. В 2000 г. Ю. Лодкин был избран на второй срок, но с большим трудом. В 2004 г. он не был допущен к участию в выборах, которые выиграл депутат Госдумы, бывший руководитель пригородной птицефабрики Н. Денин. При этом ситуация в Брянской области по-прежнему осталась сложной, с множеством центров влияния.

Неустойчивая ситуация характерна и для других регионов.

- В Рязанской области также отмечается частая ротация правящих групп. В 1994 г. Б. Ельцин заменил губернатора Л. Башмакова (бывший председатель обл-

[28] В 1991 г. Калужскую область возглавил выходец из научной среды А. Дерягин. В 1996 г. его заменили на представителя президента в области О. Савченко.

[29] До О. Бетина назначенным губернатором Тамбовской области являлся В. Бабенко, бывший главный врач областной больницы.

исполкома) на вице-мэра Рязани Г. Меркулова. В 1996 г. была проведена вторая замена губернатора, которым стал И. Ивлев. Вскоре И. Ивлев потерпел поражение на выборах, а к власти пришел член КПРФ В. Любимов. Последний смог избраться на второй срок в 2000 г., но в 2004 г. даже не прошел во второй тур. Новым губернатором был избран генерал Г. Шпак, бывший командующий воздушно-десантными войсками России.

- В Смоленской области на выборах 1993 г. выходец из директорского корпуса А. Глушенков обыграл поставленного Б. Ельциным представителя демократических сил В. Фатеева. В 1998 г. А. Глушенков проиграл выборы мэру Смоленска А. Прохорову, поддержанному КПРФ. В 2002 г. А. Прохоров потерпел поражение от генерала ФСБ В. Маслова. В 2005 г. В. Маслов был назначен на новый срок президентом России.
- В Воронежской области первый раз губернатора поменяли в 1996 г.: вместо А. Ковалева был назначен А. Цапин. Но на выборах 1996 г., как и в Рязанской области, новый назначенец уступил кандидату коммунистов И. Шабанову. Однако И. Шабанов не смог переизбраться на второй срок и уступил в 2000 г. генералу ФСБ В. Кулакову. Последний был избран на второй срок в 2004 г.
- В Ивановской области в 1996 г. центр заменил губернатора А. Лаптева на В. Тихомирова, бывшего партийного руководителя региона, затем — руководителя областного совета и законодательного собрания. В. Тихомиров в том же году выиграл выборы, но баллотироваться на второй срок не стал. Его преемник А. Головков уступил в 2000 г. коммунисту В. Тихонову. В 2005 г. В. Тихонов, к тому времени исключенный из КПРФ[30], не был назначен губернатором. Его место занял московский чиновник М. Мень, заместитель председателя московского правительства (сын известного православного священника А. Меня, бывший депутат Госдумы и вице-губернатор Московской области).
- В Курской области в 1996 г. выборы выиграл генерал А. Руцкой, бывший вице-президент России (поражение потерпел назначенный Б. Ельциным губернатор В. Шутеев). Более стабильной ситуация в регионе после этого не стала. В 2000 г. А. Руцкой не смог принять участия в выборах. Новым губернатором избрался член КПРФ А. Михайлов. В 2005 г. его назначил губернатором президент России.
- В Тверской области губернатор В. Суслов проиграл на выборах 1995 г. главе районной администрации В. Платову. Последний с трудом смог избраться на второй срок, но в 2003 г. даже не прошел во второй тур. Новым губернатором был избран представитель столичных бизнес-кругов Д. Зеленин.

Несмотря на не столь частую ротацию правящих групп, политическая ситуация в Костромской, Липецкой и Тульской областях также обычно характеризу-

[30] В. Тихонов участвовал в попытке расколоть КПРФ и избирался лидером "альтернативной" Компартии, а затем возглавил ВКПБ — Всероссийскую коммунистическую партию будущего (организовать которую, однако, не удалось).

ется как нестабильная в связи с ограниченными властными и экономическими ресурсами губернаторов (этот факт можно установить в результате более тщательного регионального анализа).

• В Костромской области к власти в 1996 г. при поддержке КПРФ пришел В. Шершунов, обыгравший губернатора В. Арбузова. В 2000 г. В. Шершунов смог переизбраться на второй срок. В 2005 г. его назначил на новый срок президент России.

• В Липецкой области в 1998 г. председатель областного совета О. Королев обыграл губернатора М. Наролина, опытнейшего представителя советской партийно-хозяйственной элиты (тот, в свою очередь, пришел к власти через выборы в 1993 г., ранее областью управлял представитель "демократов" Г. Купцов). В 2002 г. О. Королев уверенно переизбрался на второй срок. В 2005 г. его назначили на новый срок.

• В Тульской области в 1997 г. губернатором был избран яркий представитель КПРФ, бывший член ГКЧП, руководитель крупного аграрного хозяйства В. Стародубцев, также сумевший переизбраться на второй срок в 2001 г. (его предшественник Н. Севрюгин себя дискредитировал: он набрал очень мало голосов на выборах 1997 г., а затем стал фигурантом ряда уголовных дел). В 2005 г. В. Путин назначил губернатором совершенно новую для местной политической элиты фигуру — главного инженера Конструкторского бюро приборостроения (расположенное в Туле крупное предприятие ВПК) В. Дудку.

Однако, несмотря на формальные факты, свидетельствующие о силе губернаторских позиций, для Костромской, Липецкой и в еще большей степени Тульской областей характерно наличие множества конкурирующих групп влияния.

Наконец, отдельной оценки требует политическая ситуация в Московской области. Этот регион отличается значительным полицентризмом и территориальной неоднородностью. Поэтому здесь практически невозможно формирование режима доминантного типа в условиях полностью консолидированной элиты. Политический режим в Подмосковье имеет совершенно особый характер. Многочисленные локальные группы, как правило, не способны объединиться, а лидер одной из них не может стать губернатором. Здесь востребован политический режим, позволяющий локальным группам действовать автономно и не допускающий ошибок, ведущих к объединению локальных групп в оппозицию. Первый такой режим был создан выходцем из советской хозяйственной элиты А. Тяжловым. Но в 1999 г. А. Тяжлов утратил контроль за ситуацией и популярность и не смог избраться на второй срок. Новым губернатором стал известный генерал Б. Громов, который, напротив, выстроил отношения с локальными группами таким образом, что выборы 2003 г. оказались практически безальтернативными.

Формирование групп влияния на основе законодательных собраний встречается в Центральном федеральном округе довольно часто. Это вызвано тем, что обла-

стные советы до 1993 г. играли роль центров консолидации оппозиционных элит. Не случайно многие председатели советов 1991—1993 гг. или избранных в 1994 г. законодательных собраний в 1995—1996 гг. выиграли губернаторские выборы, пользуясь серьезной поддержкой местной элиты (примеры Н. Виноградова, А. Рябова, В. Сударенкова, И. Шабанова). Неудачную попытку стать губернатором предпринимал бывший спикер М. Бесхмельницын в Белгородской области. Успешные попытки спикеров и связанных с ними клиентел прорваться к власти отмечались и позднее: пример О. Королева в Липецкой области в 1998 г.[31].

Яркой особенностью Центрального федерального округа является наличие множества групп влияния, имеющих партийную природу. Это можно связать с консерватизмом политической культуры значительной части регионов Центральной России, что привело к повышенному влиянию коммунистов. Именно в Центральном федеральном округе в 1995—1996 гг. в полной мере проявился феномен "красных" губернаторов. В целом ряде регионов к власти пришли члены КПРФ или близкие к левым беспартийные политики, как правило, представлявшие прежнюю партийно-советскую номенклатуру. Некоторые из них уже имели сложившиеся ранее, обычно — еще в советский период, клиентелы. Другие выдвинулись на позиции политических лидеров уже в постсоветский период на протестной волне, и их клиентелы стали складываться только после прихода к власти. Примерами прихода к власти оппозиционных групп "партийного" происхождения являются победы А. Рябова в Тамбовской области в 1995 г. (проработал только один срок), Ю. Лодкина в Брянской области (отработал два срока), Н. Виноградова во Владимирской области, И. Шабанова в Воронежской области (отработал один срок[32]), В. Любимова в Рязанской области в 1996 г. (отработал два срока), В. Стародубцева в Тульской области в 1997 г. (отработал два срока), А. Михайлова в Курской области и В. Тихонова в Ивановской области в 2000 г. Поддержку КПРФ также получали В. Сударенков в Калужской области, В. Шершунов в Костромской области, О. Королев в Липецкой области, А. Прохоров в Смоленской области, но их группы имели более сложный и не столь идеологизированный характер. Заметные группы "партийного" происхождения безуспешно, но все же пытались прийти к власти в Тверской области (В. Баюнов в 1999 г., Т. Астраханкина в 2003 г.), в Белгородской области (М. Бесхмельницын в 1995 и 1999 гг., В. Алтухов в 2003 г.), в Ярославской области (В. Корнилов в 1995 и 1999 гг.). Даже в Московской области на выборах 2000 г. одним из главных кандидатов стал спикер Госдумы Г. Селезнев, состоявший в то время в рядах КПРФ[33].

---

[31] Неудачная попытка — выдвижение ярославского спикера С. Вахрукова на пост губернатора в 1999 г., выдвижение воронежского спикера А. Наквасина в 2004 г., который затем снял кандидатуру, а после выборов потерял пост спикера (С. Вахруков покинул и пост спикера, и Ярославль).

[32] В 2004 г. второе место на губернаторских выборах занял коммунист С. Рудаков.

[33] Да и в Москве на выборах 1991 г. основным конкурентом Г. Попова был представитель номенклатуры В. Сайкин, позднее вступивший в КПРФ.

Таким образом, в регионах Центральной России именно на поле левой оппозиции чаще всего формировались основные оппозиционные группы, которые во многих случаях смогли стать правящими (но не везде удержали власть).

Победу представителя левых сил не следует идентифицировать с "реальным" приходом к власти КПРФ и изменением идеологических приоритетов правящего регионального режима, поскольку степень автономии соответствующих регионов была и остается слишком ограниченной. После победы кандидатов КПРФ в регионах действительно появились новые правящие группы, но они не имели ярко выраженного партийного характера и во многих случаях почти не включали членов КПРФ в свой состав. Поэтому известно множество конфликтов между "красными" губернаторами и региональными организациями КПРФ, не удовлетворенными кадровой политикой и преференциями новой власти. Скорее "красные" губернаторы привели к власти или создали новые клиентелы, имеющие в ряде случаев сложносоставной характер.

Географические факторы также играют заметную роль в дифференциации элиты в рассматриваемых регионах. Практически во всех регионах локальные правящие группы в областных центрах являются оппозиционными или латентно-оппозиционными. Наиболее острые конфликты отмечались в Воронеже, Костроме, Рязани и Твери. Например, на выборах в 2000 г. тогдашний мэр Костромы Б. Коробов стал главным соперником губернатора В. Шершунова. Мэр Рязани П. Маматов выдвигался на губернаторский пост в 2004 г. Отсутствие ярко выраженных конфликтов между региональными и городскими властями характерно только для самых консолидированных режимов — в Белгородской и Орловской областях.

Распространенным явлением можно считать и "муниципальные автономии". Яркий пример — Старый Оскол в Белгородской области, в котором расположены главные бюджетообразующие предприятия региона.

"Экономические" группы влияния в регионах Центральной России не столь развиты в связи с ограниченной ресурсной базой. Как правило, деловая элита входит в клиентелы, создаваемые крупными чиновниками, особенно — губернаторами. Такая ситуация характерна не только для бедных регионов, но и для Москвы с ее особым, консолидированным режимом.

Формирование самостоятельных "экономических" групп типично для немногих регионов. Один из примеров — Липецкая область, где ядром такой группы стало главное бюджетообразующее предприятие — Новолипецкий металлургический комбинат (НЛМК). Здесь не возникло ситуации, аналогичной Вологодской области, и поэтому группа НЛМК ведет свою игру. Она все-таки не выдвинула своего кандидата на выборах губернатора в 2002 г., но в то же время одержала победу на выборах мэра Липецка, которым стал ее клиент М. Гулевский. В Тверской области совершенно новая ситуация возникла после победы на выборах выходца из мощной бизнес-группы "Интеррос" Д. Зеленина (но надо учитывать, что сам "Интеррос" не имеет экономических интересов на территории данного региона).

Формирование "экономических" групп влияния регионального уровня, стремящихся к вершинам региональной власти, можно проследить в той же Тверской области. Так, на выборах 1999 г. выдвигался крупный местный бизнесмен — директор Тверского мелькомбината С. Потапов (представитель оппозиционной тогдашнему губернатору В. Платову "городской" группы). В Тульской области на пост губернатора дважды баллотировался В. Соколовский, руководитель компании "Центргаз", а в 2005 г. область возглавил выходец из КБП В. Дудка. В Брянской области главным соперником Ю. Лодкина еще в 2000 г. стал руководитель крупной пригородной птицефабрики Н. Денин (он же — лидер местной "Единой России"). В 2004 г. Н. Денин победил на губернаторских выборах. Роль лидера влиятельной "экономической" группы в Рязанской области на протяжении многих лет играл бывший мэр города В. Рюмин (так, в 2000 г. он выдвигался на пост губернатора и занял второе место).

Особенностью регионов Центральной России является возникновение большого числа групп влияния, лидерами или ведущими представителями которых выступают выходцы из силовых структур. Еще в 1996 г. такую группу начал формировать в Курской области генерал А. Руцкой, но она развалилась после окончания его губернаторских полномочий. В 2000 г. генералы стали лидерами правящих групп в Московской и Воронежской области, в 2002 г. в Смоленской области, в 2004 г. — в Рязанской области. Генерал ФСБ В. Суржиков в 2000 г. неудачно баллотировался на пост губернатора Курской области, но затем был избран на должность мэра Курска. Интересен и пример И. Морозова, выходца из спецслужб, затем — бизнесмена и депутата Госдумы, который занял второе место на выборах губернатора Рязанской области в 2004 г.

8.4.3

Приволжский федеральный округ

В состав Приволжского округа входят восемь областей — Кировская, Нижегородская, Оренбургская, Пензенская, Пермская, Самарская, Саратовская, Ульяновская, а также Коми-Пермяцкий АО (в 2005 г. Пермская область и Коми-Пермяцкий АО объединились в Пермский край).

Сверхустойчивые политические режимы для "русских" регионов Приволжского округа не характерны. Относительно стабильная политическая ситуация отмечается только в Самарской области, и то правящая группа далеко не является безальтернативной. Самарский губернатор К. Титов относится к числу первых губернаторов, назначенных Б. Ельциным в 1991 г. (бывший научный работник, председатель Самарского городского совета). Он довольно уверенно выиграл выборы в 1996 и 2000 гг. В 2005 г. К. Титов был назначен на очередной срок. На протяжении

1990-х гг. самарский губернатор являлся одним из заметных политиков на федеральном уровне: возглавлял бюджетный комитет Совета Федерации, входил в руководство НДР, рассматривался в качестве кандидата на крупные правительственные должности, в 2000 г. баллотировался на пост президента России. Кроме того, К. Титов входил в руководящие органы СПС, некоторое время возглавлял СДПР. В 2005 г. его назначил на пост губернатора президент России.

Сравнительно устойчивый политический режим в Саратовской области стал формироваться много позже: после назначения губернатором Д. Аяцкова, бывшего вице-мэра Саратова, в 1996 г. Особенностью К. Титова и Д. Аяцкова была активная лоббистская и публично-политическая деятельность на федеральном уровне, которая стала важным фактором сплочения вокруг этих влиятельных лидеров местных элит. Показательно, когда влияние этих двух губернаторов на федеральном уровне стало снижаться после прихода к власти В. Путина, в местных элитах началось прогрессирующее расслоение. В 2005 г. Д. Аяцков не был назначен губернатором. Его место занял генеральный директор Балаковской АЭС П. Ипатов, ранее не игравший активной роли в местной политике.

Наименее устойчивая политическая ситуация характерна для Нижегородской и Кировской областей.

- В Нижегородской области более стабильная ситуация была характерна для 1991—1997 гг., когда у власти находился Б. Немцов, один из немногих ельцинских назначенцев из числа лидеров "демократической волны", сумевший избежать острых конфликтов с консервативными элитами[34]. Однако после ухода Б. Немцова правящие группы выглядят весьма слабо, и в регионе не стихает острая конкуренция. В 1997 г. губернаторские выборы выиграл мэр Нижнего Новгорода И. Скляров, у которого в 2001 г. взял реванш коммунист Г. Ходырев, бывший первый секретарь обкома КПСС и председатель областного совета[35]. В 2005 г. власть в Нижегородской области опять сменилась: губернатором был назначен вице-мэр Москвы В. Шанцев, ранее не связанный с данным регионом.
- В Кировской области губернатор В. Десятников на первых региональных выборах в 1996 г. даже не прошел во второй тур. Новым губернатором стал представитель левой оппозиции В. Сергеенков, который делал ставку на популизм и тоже не смог создать мощной правящей группы. На третий срок В. Сергеенков права избираться не получил. В результате на выборах 2003 г. губернатором был избран депутат Госдумы Н. Шаклеин, бывший областной прокурор.

В среднестабильном состоянии находятся остальные регионы, для которых характерна различная динамика.

---

[34] Следует заметить, что Нижний Новгород, являясь крупным инновационным центром, не был тогда склонен к проявлениям консерватизма.

[35] Позднее Г. Ходырев был исключен из КПРФ и примкнул к "Единой России".

• В Пермской области первая, но небольшая трансформация правящей группы прошла еще во времена назначения губернаторов: место Б. Кузнецова занял его первый заместитель Г. Игумнов. Последний смог выиграть выборы в 1996 г., но в 2000 г. был вынужден уступить лидеру другой группы — мэру Перми Ю. Трутневу, одновременно представлявшему часть городского бизнеса. При Ю. Трутневе началась консолидация элит вокруг нового центра, но в 2004 г. он занял пост федерального министра: его преемником стал выходец из той же группы О. Чиркунов. В 2005 г. О. Чиркунов был назначен на пост губернатора вновь образованного Пермского края.

• В Пензенской области смена правящей группы происходила дважды. Сначала в 1993 г. губернатор из "демократов" А. Кондратьев проиграл выборы крупному представителю партийно-советской номенклатуры А. Ковлягину. Но новая правящая группа тоже оказалась слабой. В 1998 г. А. Ковлягин занял лишь третье место на выборах. С тех пор лидером правящей группы является В. Бочкарев, бывший глава одного из городских районов Пензы. В. Бочкарев дважды выигрывал на губернаторских выборах. В 2005 г. он был назначен на новый срок президентом России.

• В Оренбургской области правящая группа сменилась в 1999 г. До того времени руководителем области был В. Елагин, пользовавшийся поддержкой уроженца региона В. Черномырдина. Однако позиции В. Елагина к 1999 г. ослабли. В результате к власти пришел кандидат левых сил А. Чернышев, являющийся также крупным представителем аграрной элиты (бывший руководитель профильного думского комитета). В 2003 г. А. Чернышев уверенно избрался на второй срок, что свидетельствует об относительной стабилизации. В 2005 г. его назначил губернатором президент России.

• В Ульяновской области, напротив, смена власти в 2000 г. не привела к стабилизации. Ранее в регионе сформировался устойчивый режим Ю. Горячева, бывшего партийного руководителя региона, который еще в 1987 г. возглавил облисполком, а в 1990 г. — обком КПСС и областной совет. В 1992 г. Б. Ельцин назначил Ю. Горячева губернатором, а в 1996 г. тот выиграл выборы. При Ю. Горячеве Ульяновская область развивалась как закрытый регион, в котором власти пытались сохранить элементы государственного управления и социальной политики, взятые из советской эпохи. К 2000 г. этот режим заметно ослаб, и в местной элите началось формирование оппозиционных групп. Это привело к победе на выборах известного генерала В. Шаманова. Однако ситуация при В. Шаманове оказалась неустойчивой, и конкуренция между группами влияния только обострилась. В 2004 г. В. Шаманов был переведен на федеральную должность, а выборы выиграл мэр Димитровграда (второй по величине город в области) С. Морозов, имевший поддержку федерального центра и крупных бизнес-групп.

• В Коми-Пермяцком АО стабильность ситуации заметно снизилась к 2000 г., что привело к поражению губернатора Н. Полуянова, который возглавлял

регион с 1991 г. После раскола местной правящей элиты к власти в регионе пришел бывший первый заместитель губернатора Г. Савельев. В 2005 г. округ был объединен с Пермской областью.

Как и во многих других регионах, дифференциация элиты в регионах Приволжского округа в значительной степени связана с географическими, экономическими факторами, а также с деятельностью законодательных собраний.

Конфликты между ветвями власти в целом не были характерны для этих регионов. Но нельзя не обратить внимания на тот факт, что в Нижегородской области при Г. Ходыреве законодательное собрание во главе с Е. Люлиным стало центром кристаллизации оппозиционных групп. Заслуживающим внимания фактом было и выдвижение ульяновского спикера С. Рябухина на пост губернатора в 2000 г. (затем С. Рябухин стал заметным федеральным чиновником — аудитором Счетной палаты).

Формирование крупных локальных групп характерно практически для всех регионов Приволжского округа. Например, в Самаре мэр Г. Лиманский стал лидером одной из самых мощных оппозиционных групп (по многим вопросам эта группа объединялась с коммунистами — другими традиционными противниками К. Титова)[36]. В Перми открытого конфликта между губернаторской группой и группой мэра не было, он проявился только на самих выборах 2000 г., которые завершились победой лидера "городской" группы Ю. Трутнева. В Нижнем Новгороде мэры всегда становились центрами кристаллизации отдельных групп влияния, как правило — открыто или латентно-оппозиционных (Д. Бедняков, И. Скляров, Ю. Лебедев, В. Булавинов). Локальные группы, оппозиционные, но не столь сильные, как в указанных выше случаях, на разных этапах складывались вокруг городских органов власти в Кирове (В. Киселев), Оренбурге (Г. Донковцев), Пензе (А. Калашников), Саратове (Ю. Аксененко).

Следует обратить отдельное внимание на прецедент создания мощной "муниципальной автономии" в Тольятти (Самарская область). Локальный политический процесс в Тольятти развивался автономно, причем в условиях неконсолидированной городской элиты.

Особенностью Приволжского округа было формирование групп влияния, ориентированных на полпреда С. Кириенко. Наиболее очевидным этот процесс оказался в Нижегородской области — столице федерального округа.

В некоторых регионах Приволжского федерального округа отмечались попытки формирования прокоммунистических контрэлит. В Кировской области их лидеру В. Сергеенкову удалось прийти к власти. А. Чернышев в Оренбургской области и Г. Ходырев в Нижегородской также стали губернаторами при поддержке КПРФ (но потом дистанцировались от коммунистов, демонстрируя лояльность к

[36] Определенное размежевание групп губернатора и мэра отмечалось и при первом мэре Самары О. Сысуеве.

центру). В других регионах попытки оказались неудачными, но некоторые лидеры региональных организаций КПРФ сумели создать заметные группы влияния. Интересен пример Пензенской области, где в 2002 г. от КПРФ выдвигался известный федеральный политик, выходец из Пензы В. Илюхин. Значимые группы влияния были созданы коммунистами в Самарской, Саратовской и Ульяновской областях. Но следует учитывать, что В. Сергеенков, Г. Ходырев и А. Чернышев формировали свои группы по клиентельному, а не партийному принципу.

"Экономические" группы влияния характерны для многих регионов Приволжского округа. Но очень часто они играют роль или автономных субгрупп в рамках правящей группы, или амбивалентных групп, действующих в соответствии с развитием политической конъюнктуры. Например, в Самарской области такие группы связаны с ведущими экономическими субъектами — компанией ЮКОС, АвтоВАЗом, местной ассоциацией "Волгопромгаз". Губернатор К. Титов привлекал эти группы к сотрудничеству, создавая с ними сложносоставные правящие коалиции. Так, в 2000 г. вице-губернатором был назначен представитель ЮКОСа, а в 2003 г. его сменил представитель дочернего предприятия АвтоВАЗа.

Открытое выступление "экономических" групп влияния в борьбе за власть в регионе встречается гораздо реже. Интересной попыткой было выдвижение лидера директорского корпуса Г. Штина в Кировской области на выборах 1996 г. (он занял второе место). В Оренбургской области в выборах 1999 г. участвовал один из самых заметных местных директоров П. Гуркалов, долгие годы руководивший крупным металлургическим комбинатом НОСТА.

Отмечаются и попытки местных бизнесменов городского уровня создать группы влияния с претензией на правящий статус. В конечном итоге это удалось Ю. Трутневу, но прежде он стал мэром Перми (на посту губернатора Ю. Трутнева сменил его компаньон по бизнесу О. Чиркунов). Напротив, другой пермский бизнесмен С. Левитан, заняв второе место на выборах 1996 г., к следующим выборам полностью утратил влияние. В Кировской области на выборах 2003 г. второе место занял крупный по местным меркам городской бизнесмен О. Валенчук. Отдельного внимания заслуживает ситуация в Нижнем Новгороде, где на протяжении многих лет роль лидера небольшой контрэлитной группы играл бизнесмен А. Климентьев (он неоднократно пытался стать мэром Нижнего Новгорода, выдвигался и на пост губернатора).

8.4.4

Южный федеральный округ

В Южном федеральном округе находятся пять "русских" регионов — Краснодарский и Ставропольский края, Астраханская, Волгоградская и Ростовская области.

Два региона Южного округа — Астраханская и Ростовская области являются важными для регионального политического анализа примерами регионов с устойчивыми политическими режимами. Эти режимы долгое время были безусловно персонифицированными: В. Чуб олицетворял власть в Ростовской области и А. Гужвин в Астраханской. Оба губернатора руководили своими регионами с момента назначения в 1991 г. и считались крупными представителями еще советской элиты (А. Гужвин — бывший председатель облисполкома, В. Чуб — выходец из ростовской городской элиты, бывший председатель городского совета). В. Чуб и А. Гужвин дважды достаточно уверенно выигрывали выборы. В 2004 г. А. Гужвин скончался, в результате выборов новым губернатором стал его заместитель А. Жилкин, что позволяет говорить о преемственности власти. В. Чуб в 2005 г. был назначен на пост губернатора президентом России.

В Краснодарском крае видимая политическая стабилизация началась лишь после 2000 г. (см. также: [Магомедов, 1999]). До этого в регионе отмечалась губернаторская "чехарда", порожденная российскими властями. Сначала, в 1991 г. вопреки интересам традиционных элит губернатором был назначен "демократ" В. Дьяконов, которого через год пришлось уволить. Новый губернатор Н. Егоров, представлявший элиту номенклатурного происхождения, отработал только до 1994 г. и пошел на повышение, став федеральным министром (работал также главой президентской администрации и др.). В 1994—1996 гг. губернатором был Е. Харитонов, еще один представитель традиционной элиты. В 1996 г. несколько месяцев губернатором опять был Н. Егоров.

Однако ни один из краснодарских губернаторов не смог обеспечить консолидацию элит, как это сделал В. Чуб в Ростовской области. В 1996 г. в результате выборов к власти пришел харизматический лидер местной левонационалистической оппозиции Н. Кондратенко. При нем сложилась новая правящая группа, представляющая собой клиентелу очередного губернатора. Н. Кондратенко был одной из крупных фигур в крае в советское время (бывший второй секретарь крайкома КПСС, председатель крайисполкома) и потому обладал разветвленными связями и налаженными отношениями. При нем консолидированность элиты несколько выросла. Тем не менее в силу договоренностей с федеральным центром в 2000 г. Н. Кондратенко не участвовал в выборах, поддержав нового фаворита — А. Ткачева, представителя "комсомольского" поколения кубанской элиты (бывший секретарь райкома ВЛКСМ, затем глава аграрного хозяйства, депутат Госдумы). В 2004 г. А. Ткачев вновь был избран губернатором с очень высоким процентом голосов.

Политический режим в Краснодарском крае при А. Ткачеве не является образцом консолидированной правящей группы. Для региона характерно обилие автономных групп влияния, сложившихся в период постоянной смены правящих групп. Однако специфика политического режима позволяет этим группам реализовывать свои интересы.

Низкий уровень консолидации элит характеризует Ставропольский край и Волгоградскую область. В обоих регионах в 1996 г. к власти пришли коммунисты[37], А. Черногоров и Н. Максюта соответственно, которые в 2000 г. не без труда смогли избраться на второй срок. В 2004 г. опять-таки в условиях высокой конкуренции Н. Максюта избрался на третий срок. А. Черногоров в 2005 г. был, несмотря на заметные трудности, назначен на свой пост президентом России.

В условиях крупных регионов с консервативной политической культурой главное влияние на дифференциацию элиты оказали географические и партийные факторы.

В 1996 г. в трех регионах Юга к власти пришли кандидаты КПРФ, что довольно радикально изменило состав правящих групп. В двух других регионах на том этапе именно коммунисты являлись лидерами ведущих оппозиционных групп. Так, политическая история Ростовской области в значительной степени связана с борьбой губернатора В. Чуба и представителя КПРФ Л. Иванченко, занимавшего ключевые посты в регионе до 1991 г. (бывший председатель облисполкома и областного совета). Именно Л. Иванченко оказался главным и практически единственным соперником В. Чуба на выборах 1996 г. и 2001 г. (в последнем случае он не был зарегистрирован кандидатом). Однако, если в Краснодарском крае с его слабо консолидированной элитой Н. Кондратенко смог вернуться к власти, чему поспособствовали и его качества яркого публичного политика, то в Ростовской области режим В. Чуба остался вполне устойчивым. Что касается Астраханской области, то главным и реальным конкурентом А. Гужвина в 1996 г. был член КПРФ В. Зволинский, представлявший также часть аграрной элиты региона. Но политический режим в Астраханской области, как и в Ростовской, оказался весьма устойчивым, и на вторых своих выборах губернаторы добились очень высоких электоральных показателей.

В то же время значение партийного фактора в XXI в. стало снижаться. В Ростовской области заметно упало влияние Л. Иванченко, и организация КПРФ перестала играть роль ведущей оппозиционной группы (сам Л. Иванченко вместе с ивановским губернатором В. Тихоновым участвовал в альтернативном проекте ВКПБ). В Краснодарском крае губернатор А. Ткачев отмежевался от КПРФ, что не имело для него негативных последствий.

В новых условиях дифференциации элиты способствуют географические и, все чаще, экономические факторы.

Формирование мощной локальной группы происходило в Краснодаре, когда мэром являлся В. Самойленко. На том этапе мэрия служила главным центром

[37] До 1996 г. Волгоградской областью руководил опытный представитель советской номенклатуры И. Шабунин, бывший председатель облисполкома. В Ставропольском крае в 1991—1995 гг. губернатором работал Е. Кузнецов (бывший председатель Ставропольского горсовета), затем он был сменен его первым заместителем П. Марченко, который и проиграл на выборах А. Черногорову.

консолидации элит, оппозиционных Н. Кондратенко. Влиятельная локальная группа сложилась в Волгограде под руководством мэра Ю. Чехова (с 2003 г. в городе формируется новая локальная группа во главе с мэром Е. Ищенко, выходцем из бизнеса). Ю. Чехов дважды активно участвовал в губернаторских выборах, всякий раз занимая третье место. В Ставропольском крае одним из ведущих центров консолидации элиты является мэрия Ставрополя. Бывший мэр М. Кузьмин, например, баллотировался на губернаторских выборах 2000 г.

Часто встречается ситуация, когда правящие локальные группы являются латентно-оппозиционными или амбивалентными. Например, в Астрахани мэрия во главе с И. Безрукавниковым формировала свою группу влияния, но в борьбе за власть на региональном уровне не участвовала (в 2004 г. новым мэром Астрахани стал бизнесмен С. Боженов, лидер другой локальной группы влияния, не претендующей в то же время пока на губернаторскую власть).

В больших полицентрических регионах распространена ситуация "муниципальной автономии" (мэрия Таганрога в Ростовской области при С. Шило, на разных этапах — мэрии Новороссийска, Сочи, Пятигорска и др.). В Ставропольском крае в районе Кавминвод сложился ярко выраженный автономный центр влияния. После думских выборов 2003 г. он представлен на федеральном уровне влиятельным депутатом-одномандатником В. Катренко (лидер одной из групп во фракции "Единой России") и главой бюджетного комитета Ю. Васильевым — бывшим мэром Пятигорска. В то же время в Новороссийске и Сочи А. Ткачеву удалось заменить "местных" мэров на новых людей, интегрированных в городскую среду из других частей Краснодарского края.

Особо отметим, что в Ростове сложилась редкая ситуация, когда локальная правящая группа (мэр М. Чернышев) является автономной субгруппой губернаторской группы. Отсутствие актуализации самостоятельной группы в городе с населением свыше миллиона человек объясняется устойчивыми личными отношениями губернатора и мэра еще с советских времен (напомним, что губернатор В. Чуб является выходцем из городской элиты).

Что касается экономических факторов, то пока они не приводили к формированию в регионах Юга мощных самостоятельных групп с претензиями на власть. Особенностью Юга по-прежнему остается ориентация бизнеса на группы влияния, представленные чиновниками, депутатами и т.п. Эти группы не обязательно являются правящими: оппозиционные предприниматели могли объединяться с группами мэров, других крупных чиновников[38] и даже коммунистов.

Исключением стала ситуация в Волгоградской области после прихода к власти Н. Максюты, когда некоторые бизнес-элиты приняли решение самостоятельно

[38] Например, в Ставропольском крае в 2000 г. главным соперником губернатора стал бывший председатель краевого правительства С. Ильясов, впоследствии — крупный федеральный чиновник.

бороться за свои интересы. В результате крупный бизнесмен московского происхождения О. Савченко стал в 2000 г. главным соперником Н. Максюты. Другой крупный бизнесмен Е. Ищенко поставил себе целью выиграть выборы мэра Волгограда, что и произошло в 2003 г. В 2004 г. уже оба — О. Савченко и Е. Ищенко баллотировались на пост губернатора, но Е. Ищенко (имея высокий рейтинг) был снят с дистанции, а О. Савченко не прошел во второй тур.

8.4.5

Уральский федеральный округ

В состав Уральского федерального округа входят четыре области — Курганская, Свердловская, Тюменская и Челябинская, а также Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО.

Наиболее устойчивые политические режимы сформировались в автономных округах. Прежде всего, выделяется Ханты-Мансийский АО, где губернатор А. Филипенко занял эту должность в 1991 г. и дважды одерживал победу на практически безальтернативных выборах (ранее возглавлял окружной исполком, входя в первый эшелон партийно-советской номенклатуры округа). В Ямало-Ненецком АО Ю. Неелов был назначен губернатором в 1994 г. и также сумел стабилизировать политическую ситуацию, уверенно переизбравшись два раза[39]. В 2005 г. А. Филипенко и Ю. Неелова назначил на их должности президент России.

Наименее стабильной политическая ситуация выглядит в Курганской области — самом слаборазвитом регионе Уральского федерального округа. Еще до выборов 1996 г. в области поменялся губернатор: место бывшего председателя облисполкома В. Герасимова занял его первый заместитель А. Соболев. Однако А. Соболев не создал сильную правящую группу и на выборах 1996 г. даже не прошел во второй тур. Новым губернатором был избран бывший председатель областного совета О. Богомолов, поддержанный левой оппозицией. В 2000 и 2004 гг. О. Богомолову удавалось переизбраться на второй и третий сроки соответственно, но каждый раз выборы проходили в условиях высокой конкуренции.

Стабильность в остальных регионах Уральского федерального округа оценивается как средняя. В Свердловской области политический режим ассоциируется с именем губернатора Э. Росселя, бывшего председателя облисполкома и выходца из местных строителей. В 1991 г. Б. Ельцин назначил его губернатором, но уже в 1993 г. отстранил от должности за излишнюю самостоятельность, проявленную при соз-

[39] Ранее губернатором являлся ненец Л. Баяндин, до 1991 г. руководивший окрисполкомом. Ю. Неелов представлял новую, "комсомольскую" группу: он возглавлял окружком ВЛКСМ, потом — Тюменский обком комсомола.

дании Уральской республики. Однако в 1995 г. Э. Россель вернулся к власти через выборы, обыграв губернатора А. Страхова. С тех пор он еще два раза избирался губернатором, а в 2005 г. был назначен на губернаторский пост президентом России. С одной стороны, это позволяет говорить о политической стабильности. Но, с другой стороны, Э. Росселю никогда не удавалось выиграть выборы в первом туре.

В другом промышленно развитом регионе — Челябинской области политическая ситуация в начале 1990-х гг. также отличалась нестабильностью. Позиции губернатора В. Соловьева оценивались как довольно слабые. В 1993 г. его противники во главе с председателем областного совета П. Суминым организовали губернаторские выборы, на которых П. Сумин одержал победу. Однако эти выборы не были признаны федеральным центром, и В. Соловьев остался губернатором. П. Сумин пришел к власти при поддержке оппозиции в 1996 г., после чего его группа получила статус правящей, и началась относительная стабилизация. В 2000 г. П. Сумин выиграл очередные выборы, а в 2005 г. был назначен на свой пост президентом России.

Тюменская область также относится к числу среднестабильных регионов. Первая смена власти произошла здесь в 1993 г., когда губернатор Ю. Шафраник, выходец из "нефтяной" элиты, бывший председатель областного совета, возглавил министерство топлива и энергетики. В 1993—2000 гг. руководителем области являлся бывший первый заместитель Ю. Шафраника Л. Рокецкий, ранее — председатель облисполкома. Подобно Ю. Шафранику, Л. Рокецкий сделал карьеру на Севере, в Ханты-Мансийском АО, после чего занял статусную должность в Тюмени.

Отсутствие консолидации в элите Тюменской области на том этапе объяснялось противоречиями между Севером и Югом. Реальная консолидация вокруг губернатора происходила только на Юге. Из-за этого в 2001 г. Л. Рокецкий проиграл выборы бывшему председателю окружной думы Ханты-Мансийского АО С. Собянину, поддержанному Севером[40]. После прихода к власти С. Собянина в Тюмени началось формирование новой правящей группы, несмотря на происхождение нового губернатора, тоже дистанцированной от элиты Севера. В 2005 г. С. Собянина назначил на должность губернатора президент страны. В конце 2005 г. С. Собянин перешел в Москву на должность главы администрации президента России. На его место был назначен мэр Тюмени В. Якушев, ранее работавший заместителем С. Собянина в областной администрации.

В условиях крупных экономически развитых регионов экономические факторы не могут не оказывать главного влияния на дифференциацию элиты. Однако практически нигде не произошло распада элиты на самостоятельные "экономические" группы. Это объясняется политикой губернаторов и особенностями политических режимов. Так, Ханты-Мансийский АО отличается значительным полицент-

[40] На момент выборов С. Собянин являлся первым заместителем полпреда президента в Уральском федеральном округе.

ризмом, напоминая с этой точки зрения Московскую область. Все "экономические" группы влияния, связанные с крупнейшими нефтяными компаниями России, локализованы, их влияние велико в определенных городах (нередко они контролируют городскую власть). На окружном уровне политический режим предполагает выстраивание "равноудаленных" отношений с этими группами и учет их интересов. Попытка любой группы захватить власть натолкнется на консолидацию всех прочих групп. Поэтому гибкая политика А. Филипенко, не связанного напрямую ни с одной нефтяной компанией, устраивает "экономические" группы. В результате политический режим в округе стал безальтернативным, несмотря, а, может быть, благодаря тому, что в округе представлены ведущие российские корпорации.

В меньшей степени это справедливо для Ямало-Ненецкого АО, особенность которого состоит в доминировании Газпрома. С точки зрения взаимодействия с различными компаниями правящую группу в Ямало-Ненецком АО также можно признать успешной.

Для Свердловской области также характерно наличие множества бизнес-групп, причем разного экономического профиля. Но в политике они предпочитали играть роль автономных субгрупп в составе правящей группы. Отмечалось формирование самостоятельной группы во главе с тогдашним генеральным директором одного из ведущих предприятий области — Нижне-Тагильского металлургического комбината С. Носовым. Однако С. Носов в конечном итоге отказался от выдвижения на губернаторский пост. Хотя теоретическая возможность превращения тех или иных бизнес-групп в оппозиционные группы влияния, активно действующие в политической сфере, в регионе существует. Например, в 1999 г. в выборах участвовал представитель такой бизнес-группы А. Вихарев, который занял третье место. В Челябинской области противоречия между властью и некоторыми бизнес-группами оказались сильнее. Этим объясняется выдвижение крупного бизнесмена В. Гартунга на губернаторских выборах 2000 г. (затем он некоторое время успешно руководил Российской партией пенсионеров), а также формирование активной оппозиционной группы вокруг депутата Госдумы и предпринимателя М. Юревича.

Интересно, что экономические факторы привели к расслоению элиты как раз в самом бедном регионе — Курганской области. Очевидно, что "политизация" экономических групп объяснялась слабостью губернаторского режима, как прежнего, так и последующего. Поэтому на выборах 1996 г. второе место после О. Богомолова занял представитель директорского корпуса В. Колташов, а на выборах 2000 г. — другой заметный директор Н. Багрецов.

Географические факторы играют огромную роль в процессах дифференциации элит в регионах Уральского округа. Практически все регионы отличаются значительным полицентризмом. Крайние формы он принимает в Ханты-Мансийском АО, где сложилось множество очень крупных, но при всем при том локализованных групп, связанных с городскими властями и (или) нефтяными компаниями. В Хан-

ты-Мансийском и Ямало-Ненецком АО не просто распространен, но практически доминирует феномен "муниципальных автономий", поскольку в небольших окружных центрах сосредоточен только ресурс политического влияния окружного уровня. Обособленное положение в Челябинской области занимает Магнитогорск, где расположено самое крупное предприятие региона — Магнитогорский металлургический комбинат. Свои группы влияния сложились вокруг городских властей в Кургане (А. Ельчанинов), Тюмени (С. Киричук — мэр до 2005 г.), Челябинске (В. Тарасов, затем крупный местный бизнесмен М. Юревич).

В то же время попытки локальных групп влияния играть роль оппозиции встречаются достаточно редко: полицентризм настолько велик, что не позволяет локальным группам претендовать на власть в масштабах всего региона. Наиболее важным примером является формирование в Екатеринбурге оппозиционной Э. Росселю группы мэра А. Чернецкого. Однако выборы 1999 г. показали ограниченность возможностей таких групп в условиях крупных и полицентрических регионов: А. Чернецкий занял третье место.

В условиях консолидации или, как минимум, коалиционного характера правящих групп интересным феноменом стало появление несистемных групп во главе с лидерами популистского толка. Эти группы и пытались взять на себя роль оппозиции — в отсутствие сильных и популярных организаций КПРФ (политическая культура промышленного Урала оказалась неблагоприятной для КПРФ). В Свердловской области такая группа сложилась на основе левопопулистского движения "Май". Основатели этого движения и стали главными соперниками Э. Росселя на выборах 1999 и 2003 гг. (сначала А. Бурков, затем — А. Баков, к тому времени примкнувший к Партии возрождения России). Подобные тенденции отмечались и в Тюменской области, где на выборах 1996 г. главным соперником Л. Рокецкого стал бизнесмен С. Атрошенко, на протяжении нескольких лет возглавлявший Партию пенсионеров.

8.4.6

Сибирский федеральный округ

В составе Сибирского федерального округа находятся Алтайский и Красноярский края, Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская и Читинская области, Агинский Бурятский, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Усть-Ордынский Бурятский и Эвенкийский АО.

Наибольшая политическая стабильность характеризует Омскую и Томскую области. В Омской области в 1991 г. Б. Ельцин назначил губернатором опытного представителя местной номенклатуры Л. Полежаева, занимавшего пост председателя облисполкома. Политический режим, созданный Л. Полежаевым, оказался

очень устойчивым. Губернатор трижды и с хорошими показателями выигрывал выборы — в 1995, 1999 и 2003 гг. В Томской области губернатор В. Кресс, назначенный в 1991 г. (бывший председатель областного совета), оказался весьма успешным консолидатором элит, что позволило ему одержать три уверенные победы на выборах.

В Кемеровской области стабильный политический режим формируется только с 1997 г., когда популярный А. Тулеев пришел на смену своему многолетнему противнику — губернатору М. Кислюку. Однако влияние и популярность А. Тулеева оказались столь велики, что политический режим в Кемеровской области имеет все признаки безальтернативного, моноцентрического режима с харизматическим лидером во главе. А. Тулеев дважды выигрывал выборы в отсутствие сколько-нибудь значимых соперников. В 2005 г. его назначил губернатором президент России.

Что касается прочих сибирских регионов, то политическая ситуация там может расцениваться как среднестабильная или нестабильная. Низкая стабильность объясняется или частой сменой власти, или конкуренцией между группами влияния. Тенденции к росту стабильности характерны для следующих регионов.

- В Новосибирской области на протяжении многих лет шла борьба между разнообразными группами. Первый губернатор В. Муха, хотя и являлся крупной фигурой советского периода (бывший директор крупного завода, первый секретарь обкома КПСС), не проявил себя как консолидатор элит и, кроме того, его режим перестал устраивать центр. В 1993 г. Б. Ельцин заменил В. Муху на новосибирского мэра И. Индинка, лидера "городской" группы влияния. Однако И. Индинок не смог создать мощную правящую группу, и в 1995 г. через выборы, при поддержке левой оппозиции к власти вернулся В. Муха. Ситуацию при В. Мухе наглядно иллюстрирует тот факт, что на следующих выборах он даже не прошел во второй тур. Только в начале 2000 г. лидер "городской" группы В. Толоконский, мэр Новосибирска после ухода И. Индинка, не просто выигрывает выборы, но и начинает формировать более устойчивый режим. Об успешности его усилий свидетельствует довольно уверенная победа на выборах 2003 г.
- В Читинской области губернатор менялся всего один раз: в 1996 г. Б. Ельцин заменил Б. Иванова (бывший председатель облисполкома) на лидера "городской" группы — мэра Читы Р. Гениатулина. Стабильность нового режима поначалу оценивалась как низкая: правящая группа формировалась очень медленно и имела сложносоставной характер[41]. Тем не менее в 2000 г. Р. Гениатулин уже достаточно уверенно выиграл выборы, несмотря на неоднозначные прогнозы, а на выборах в 2004 г. стал практически безальтернативным лидером.

[41] Это объяснялось личными качествами губернатора Р. Гениатулина, который оценивается как сторонник коллегиального, "мягкого" управления, приверженец компромиссов.

• В Агинском Бурятском АО политическая стабильность также появилась с некоторым опозданием: в 1997 г., когда губернатором был избран Б. Жамсуев, депутат Госдумы и бывший комсомольский лидер[42]. В 2005 г. Б. Жамсуев был назначен на новый срок президентом России.

Для остальных регионов Сибири характерна очень сложная политическая история с частой сменой правящих групп и зачастую невысоким уровнем популярности лидеров, провоцирующим острую конкуренцию на выборах.

• В Красноярском крае первая смена власти произошла уже в 1993 г. в связи с отставкой губернатора А. Вепрева, представлявшего аграрную элиту. Новый губернатор В. Зубов, бывший заместитель А. Вепрева, выходец из местной интеллигенции (экономист), избрался на выборах 1993 г., но в 1998 г. потерпел поражение от генерала А. Лебедя, фигуры федерального масштаба. Приход к власти А. Лебедя привел к резким изменениям в расстановке сил. После гибели А. Лебедя в 2002 г. новым руководителем края стал представитель "Норильского никеля" А. Хлопонин, что вновь изменило политическую конфигурацию. В 2005 г. начался процесс объединения Красноярского края с входящими в его состав автономными округами. В 2007 г. президент России должен назначить губернатора объединенного региона.

• В Иркутской области довольно устойчивый режим сложился при первом губернаторе Ю. Ножикове — популярном представителе местной элиты, бывшем строителе и председателе облисполкома[43]. В 1994 г. Ю. Ножиков уверенно выиграл на первых в области губернаторских выборах. Но в 1997 г. он ушел в отставку. Избранный на его место новый губернатор Б. Говорин представлял "городскую" группу, являясь мэром Иркутска. Его влияние в регионе за время губернаторства выросло, но в условиях экономического и географического полицентризма осталось ограниченным. Поэтому на второй срок Б. Говорин был избран с огромным трудом. После тяжелой победы на выборах 2001 г. его позиции несколько укрепились. Однако в 2005 г. его не назначили губернатором. Новым руководителем Иркутской области стал бывший начальник Восточно-Сибирской железной дороги А. Тишанин.

• В Алтайском крае власть менялась несколько раз. В значительной степени это объяснялось первым решением Б. Ельцина, который сделал губернатором

---

[42] Ранее, в 1996 г. Б. Ельцин заменил губернатора Г. Цэдашиева на другого крупного представителя традиционной местной элиты — Б. Аюшиева. Однако последний не смог выиграть выборы в 1996 г. (выборы сорвались), и в 1997 г. ведущим кандидатом стал Б. Жамсуев. В 2001 г. Б. Жамсуев одержал победу уже на практически безальтернативных выборах.

[43] Ю. Ножиков находился при этом в сложных отношениях с центром. В 1993 г Б. Ельцин принял решение о его увольнении, но почти сразу его отменил.

В. Райфикешта, политика демократической ориентации, хотя и руководителя аграрного хозяйства (Алтайский край является аграрным регионом). В условиях консервативного региона В. Райфикешт не смог создать сильную правящую группу. В 1994 г. новым губернатором стал первый заместитель В. Райфикешта Л. Коршунов, лучше интегрированный в традиционные круги местной элиты. Но, несмотря на создание более адаптированного к местной политической культуре режима, в 1996 г. губернатором был избран многолетний лидер оппозиции, председатель краевого совета А. Суриков. При А. Сурикове в регионе произошла заметная консолидация элиты, и на выборах 2000 г. он одержал сокрушительную победу. Однако к 2004 г. и новый режим ослабел, в результате А. Суриков проиграл, и губернатором стал известный артист, уроженец края М. Евдокимов. Но при М. Евдокимове в крае начались новые конфликты в элите, произошло формирование антигубернаторской оппозиции, в основном представленной сложившимися ранее местными элитами. В 2005 г. краевой совет даже вынес вотум недоверия губернатору, который, однако, не был поддержан президентом России. В том же году М. Евдокимов погиб в автокатастрофе. Новым губернатором был назначен столичный чиновник, выходец из Алтайского края А. Карлин (начальник управления администрации президента по вопросам государственной службы).

- В Усть-Ордынском Бурятском АО в 1991—1996 гг. у власти находился представитель бурятской номенклатуры А. Батагаев, но консолидации элит при нем добиться не удалось. В 1996 г. он уступил директору совхоза В. Малееву, который переизбрался в 2000 и 2004 гг. Однако мощной правящей группы в Усть-Ордынском Бурятском округе не возникло и при В. Малееве. Конкуренция на всех выборах была довольно существенной.
- В Эвенкийском АО власть также отличалась неустойчивостью. Первый губернатор А. Якимов (бывший председатель окружного исполкома) в 1997 г. проиграл выборы председателю законодательного суглана А. Боковикову, поддержанному левыми силами. Однако режим А. Боковикова оказался еще более слабым. В 2001 г. губернатор отказался от участия в выборах, и новым руководителем региона был избран представитель компании ЮКОС, москвич Б. Золотарев. В 2005 г. Б. Золотарева назначил на губернаторский пост президент России. В 2007 г. Эвенкийский АО должен объединиться с Красноярским краем, утратив статус субъекта федерации.
- Радикальная смена политического режима произошла и на Таймыре. В 1991—2001 гг. губернатором являлся представитель советской номенклатуры Г. Неделин, бывший председатель окрисполкома. Однако в 2001 г. к власти в регионе приходит представитель "Норильского никеля" А. Хлопонин. После избрания А. Хлопонина губернатором Красноярского края губернатором Таймыра стал другой выдвиженец этой компании — О. Бударгин, ранее работавший мэром Норильска. В 2007 г. Таймыр должен потерять статус субъекта федерации в результате объединения с Красноярским краем.

Пример Сибири особенно интересен с точки зрения влияния экономических факторов на дифференциацию элиты. В условиях крупных сырьевых регионов речь идет о политическом влиянии компаний федерального уровня.

Именно здесь отмечены примеры прихода к власти прямых выдвиженцев ведущих федеральных компаний, работающих на соответствующей территории. В Красноярском крае и на Таймыре это — "Норильский никель", в Эвенкии — ЮКОС. Довольно часто обособленные группы влияния формируются и вокруг крупных местных предприятий. Например, в Иркутской области центром консолидации стал менеджмент "Иркутскэнерго", представитель которого В. Межевич был одним из главных соперников Б. Говорина на выборах 2001 г. Активную роль в политике играют и представители аграрной элиты. Этим отчасти можно объяснить победу В. Малеева в Усть-Ордынском Бурятском АО. В Новосибирской области заметным политическим игроком (хотя и не лидером крупной группы) стал директор обувной фабрики "Вестфалика" М. Титов, занявший второе место на выборах 2003 г.

В то же время более распространенными являются ситуации, когда крупная федеральная компания оказывает поддержку той или иной группе местной элиты, правящей или оппозиционной. Столичные компании активно участвовали в политической борьбе в Красноярском крае, Иркутской области и др.

Сибирь интересна для изучения практически всех существующих факторов элитной дифференциации. Весьма часто формирование групп влияния здесь было связано и с органами законодательной власти. Так, в Алтайском краевом совете сложилась мощная оппозиционная группа, лидер которой А. Суриков победил на губернаторских выборах в 1996 г. Бывший спикер А. Боковиков выиграл выборы в Эвенкии в 1997 г. В Красноярском крае лидером крупной группы влияния стал спикер А. Усс, который оказался главным соперником А. Хлопонина на губернаторских выборах 2002 г. Попытки создания автономных групп влияния на базе законодательных собраний отмечались в Иркутской области при спикерах В. Боровском, С. Шишкине и В. Круглове.

Партийные факторы также сыграли свою роль в формировании структуры региональной элиты. Например, в Иркутской области главным соперником Б. Говорина дважды становился лидер местных коммунистов С. Левченко (а отнюдь не представитель какой-либо оппозиционной "экономической" группы, как можно было бы предположить). Политическое противостояние в Омской области во второй половине 1990-х гг. и далее сводилось к борьбе организации КПРФ с губернатором (главным соперником Л. Полежаева в 1999 г. был лидер местных коммунистов Л. Кравец, в 2003 г. — поддержанный им депутат Госдумы и бизнесмен Л. Маевский). Группы прокоммунистической элиты играли заметную роль и в политике Красноярского края (на губернаторских выборах их представлял сначала П. Романов, затем — приглашенный из Москвы известный политик левой ориентации С. Глазьев). На протяжении ряда лет одной из влиятельных групп в Новосибирской обла-

сти был обком КПРФ во главе с В. Кузнецовым (последний баллотировался на пост губернатора в 1999 г.).

В условиях регионов с большой территорией географические факторы также влекут за собой расслоение элит. В середине 1990-х гг. самые острые конфликты между группами губернаторов и мэров крупных городов отмечались именно в Омске и Новосибирске — самых больших городах Сибири. Роль оппозиционной играла локальная группа в Томске (мэр А. Макаров). На выборах губернатора Усть-Ордынского Бурятского АО в 2004 г. главным соперником В. Малеева стал глава администрации Эхирит-Булагатского района П. Хахалов[44].

В дальнейшем, однако, самые активные "городские" группы потеряли автономию в связи с перемещением лидеров на другие посты: мэр Омска В. Рощупкин стал московским чиновником, а мэр Новосибирска В. Толоконский в начале 2000 г. во втором туре выиграл губернаторские выборы. Заметим, что в ряде регионов "городские" группы тоже пришли к власти, хотя и в отсутствие острого противостояния с "общерегиональными". В Читинской области губернатор Р. Гениатулин — бывший мэр областного центра, в Иркутской то же самое относится к бывшему губернатору Б. Говорину.

Автономные группы городского уровня вообще очень характерны для Сибири, хотя они далеко не всегда вступают в конфликт с губернаторами. Например, автономная, но неконфликтная группа сложилась в Красноярске при мэре П. Пимашкове (он баллотировался на пост губернатора в 2002 г.). В полицентрических сибирских регионах правящие группы часто имеют ярко выраженное локальное происхождение, причем не обязательно связанное с административным центром. В том же Красноярском крае ключевые позиции заняли представители "Норильского никеля", в Иркутской области при Ю. Ножикове доминировали выходцы из Братска и т.п.

Отмечена и попытка сформировать оппозиционную группу влияния вокруг лидера-силовика. В Читинской области главным соперником Р. Гениатулина на выборах 2000 г. стал генерал В. Войтенко, бывший командующий Забайкальским пограничным округом.

В составе Сибирского федерального округа находятся и автономные округа с довольно большой долей титульного населения. Этим объясняется влияние этнического фактора, который действует примерно так же, как и в республиках. В Агинском Бурятском АО с его преобладанием бурятского населения у власти находятся представители титульного этноса. Однако отмечается конкуренция между представителями трех районов, составляющих округ. Наиболее сильные позиции имеют

[44] Эхирит-Булагатский район является центральным в Усть-Ордынском Бурятском АО, на его территории расположен административный центр округа — пос. Усть-Ордынский.

выходцы из "столичного" Агинского района. Главным конкурентом Б. Аюшиева и Б. Жамсуева на выборах 1996—1997 гг. в округе стал глава администрации Дульдургинского района Ю. Дондоков. В Усть-Ордынском Бурятском АО, где численность русских и бурят сопоставима, отмечаются признаки борьбы между "русскими" и "титульными" группами.

8.4.7

Дальневосточный федеральный округ

Дальневосточный федеральный округ включает Приморский и Хабаровский края, Амурскую, Камчатскую, Магаданскую, Сахалинскую области, Еврейскую АО, Корякский и Чукотский АО.

Наиболее стабильные политические режимы характерны для Хабаровского края и Еврейской АО. В обоих регионах губернаторы, В. Ишаев и Н. Волков соответственно, были назначены в 1991 г. и являются представителями традиционных местных элит. В. Ишаев работал директором завода и первым заместителем председателя крайисполкома. Н. Волков был крупным по местным меркам хозяйственником, возглавляя объединение "Биробиджагропромстрой". Губернаторские выборы в Хабаровском крае дважды были практически безальтернативными. В. Ишаев относится к числу наиболее влиятельных российских губернаторов. Уровень конкуренции в Еврейской АО оказывался чуть выше, но губернатор всегда уверенно побеждал в первом туре, а в 2005 г. был назначен президентом России на новый срок.

Напротив, все остальные регионы Дальнего Востока являются нестабильными, и только в считанных регионах при этом отмечались единичные попытки стабилизации.

• Амурская область — пример одного из самых нестабильных регионов в России. Все выборы приводили к смене губернатора. Кроме того, губернаторов неоднократно менял президент. Назначенный на губернаторский пост президентом в 1991 г. представитель "демократов", журналист А. Кривченко занял на губернаторских выборах 1993 г. только шестое место! В 1993 г. к власти в результате выборов пришел хозяйственник А. Сурат, который в том же году был отстранен от должности президентом. Следующий губернатор В. Полеванов в 1994 г. стал вице-премьером федерального правительства и более в регион не возвращался. Его преемник В. Дьяченко проработал до 1996 г. и был заменен на мэра Благовещенска Ю. Ляшко. Ни один из губернаторов не смог создать сильную правящую группу. В результате выборов в 1997 г. к власти в регионе при поддержке КПРФ пришел председатель областного совета, затем — законодательного собрания А. Белоногов, все это время формировавший оппозиционную группу. Однако, став правящей, группа А. Белоногова тоже не смогла удержать власть. В 2001 г. А. Белоногов проиграл выборы бывшему

журналисту, депутату Госдумы Л. Короткову. Последний также не сформировал влиятельную правящую группу. В условиях конфликтной ситуации, тем не менее, в 2005 г. Л. Коротков был назначен на губернаторский пост президентом России.

• Еще один очень нестабильный регион — Корякский АО. В 1996 г. губернатор С. Леушкин проиграл выборы бывшему председателю окрисполкома В. Броневич, представлявшей рыбный бизнес. Но на следующих выборах В. Броневич уступила крупному хозяйственнику В. Логинову. В 2004 г. В. Логинов смог переизбраться на второй срок, причем с немалым трудом и только во втором туре. Уже в 2005 г. на фоне резкого ухудшения социально-экономической ситуации В. Логинов был отстранен от должности президентом России. Новым губернатором стал крупный рыбопромышленник из Приморского края О. Кожемяко (в 2004 г. он баллотировался на пост губернатора Камчатской области, до 2004 г. О. Кожемяко был членом Совета Федерации от Приморского края). Одновременно в 2005 г. начался процесс объединения Корякского АО с Камчатской областью.

Неустойчивость, хотя не столь большая, как в приведенных выше примерах, характеризует и другие регионы Дальнего Востока.

• В Приморском крае относительно стабильный режим существовал при Е. Наздратенко, выходце из директорского корпуса, который занимал губернаторский пост в 1993—2001 г. При его предшественнике В. Кузнецове и С. Дарькине, который выиграл выборы в 2001 г., консолидация местных элит оказалась слабой. Впрочем, к 2005 г. С. Дарькину удалось усилить свои позиции в регионе, и его назначил на губернаторский пост президент России (это было первое назначение по новой схеме).

• В Магаданской области стабильный режим был создан губернатором В. Цветковым в 1996—2002 гг., ярком и сильном представителе местной деловой элиты. До В. Цветкова, при В. Михайлове правящая группа выглядела довольно слабой, и не случайно губернатор проиграл на выборах. После убийства В. Цветкова, в 2003 г. выборы выиграл его бывший заместитель Н. Дудов, который не считается сильным лидером.

• В Чукотском АО политический режим менялся один раз и достаточно радикально. В 1991—2000 гг. губернатором работал А. Назаров, бывший председатель окрисполкома. В 2000 г. губернаторские выборы выиграл один из ведущих российских бизнесменов Р. Абрамович. В 2005 г. он был назначен на пост губернатора президентом России.

• На Сахалине губернаторы менялись несколько раз. В 1991 г. в области был проведен эксперимент в связи с назначением на пост губернатора московского профессора-экономиста В. Федорова. Но уже в 1993 г. В. Федоров подал в отставку, после чего губернатором стал представитель рыбного бизнеса Е. Краснояров. В 1995 г. президент назначил губернатором лидера "городской" группы И. Фархутдинова, мэра Южно-Сахалинска, который дважды избирался на губернаторский пост — в

1996 и 2000 гг. На этом этапе произошла заметная, хотя и неполная стабилизация. Однако в 2003 г. губернатор трагически погиб, и новые выборы выиграл его заместитель И. Малахов.

• Наконец, неустойчивым регионом является Камчатка. В 1991—2000 г. руководителем области являлся В. Бирюков, бывший председатель облисполкома, выходец из рыбной отрасли. Но, несмотря на большой опыт хозяйственной работы, В. Бирюков не смог консолидировать всю местную элиту. В 1996 г. он выиграл выборы, но в выборах 2000 г. решил не участвовать. Его "преемник" Б. Синченко потерпел в 2000 г. поражение, уступив лидеру камчатских коммунистов М. Машковцеву. Ситуация на Камчатке при М. Машковцеве также отличается заметной неустойчивостью. В 2004 г. М. Машковцев с трудом выиграл во втором туре губернаторские выборы.

Как и в Сибири, на Дальнем Востоке большую роль в процессах дифференциации элиты играют географические факторы. Практически во всех административных центрах сложились достаточно мощные группы, нередко претендующие на власть в масштабах всего региона. Например, на Сахалине второе место на выборах дважды занимал мэр Южно-Сахалинска Ф. Сидоренко. На Камчатке на губернаторских выборах 2000 г. раскручивался мэр областного центра А. Дудников, который, однако, ушел в отставку и снял кандидатуру (в 2004 г. А. Дудников, уже не являясь мэром, опять участвовал в выборах, получил официальную поддержку "Единой России", но выступил слабо[45]). В Магаданской области на выборах 2003 г. одним из главных претендентов являлся мэр Магадана Н. Карпенко (несмотря на мощную кампанию, он занял второе место, а через некоторое время покинул должность мэра и Магадан). В Приморском крае одним из ведущих игроков стал В. Черепков, занимавший некоторое время пост мэра Владивостока (затем избиравшийся депутатом Госдумы). Противоположным примером можно считать Хабаровский край и Еврейскую АО, где городские власти лояльны к губернаторам (в Хабаровске это относится к периоду, когда пост мэра занял А. Соколов).

"Экономические" группы влияния в регионах Дальнего Востока обычно функционировали в качестве автономных субгрупп правящей группы или же групп нейтрального типа. Например, Е. Наздратенко стремился консолидировать вокруг себя весь директорский корпус, и на первом этапе это ему удавалось. Выдвижение крупных бизнесменов на губернаторских выборах оказалось редкостью: обычно бизнес делал ставки на действующих политиков[46].

В то же время именно дальневосточный регион — Чукотка стал рассматриваться как яркий пример "хождения олигархов во власть". Экономические цели

[45] В то же время второе место на выборах занял другой "муниципал" — глава администрации Усть-Камчатского района Б. Невзоров, поддержанный рыбным бизнесом.

[46] Редкий обратный пример — участие руководителя Приморского морского пароходства А. Кириличева в выборах губернатора Приморского края в 1999 г.

Р. Абрамовича были связаны прежде всего с возможностью использовать подконтрольный регион в качестве внутренней офшорной зоны, создавать льготный налоговый режим. Хотя одновременная регистрация самого губернатора и подконтрольных ему предприятий на территории Чукотки позволили значительно увеличить окружной бюджет. Ярко и открыто экономические факторы сработали и в соседнем Корякском АО с его очень простой структурой экономики. В. Броневич, выигравшая выборы в 1996 г., являлась хозяйкой крупной рыбопромышленной компании. В. Логинов представлял добытчиков платины — второго значимого экономического ресурса в регионе[47]. Новый губернатор О. Кожемяко имеет собственный рыбный бизнес. В 2005 г. стал даже рассматриваться вопрос о назначении на пост губернатора объединенного Камчатского края одного из крупнейших российских бизнесменов В. Вексельберга.

Партийный фактор сыграл свою роль прежде всего в Камчатской области, где в 2000 г. выборы выиграли два ведущих функционера КПРФ: М. Машковцев стал губернатором, а Ю. Голенищев — мэром Петропавловска-Камчатского. Однако противоречия между областью и городом привели к их размежеванию и формированию отдельных групп. Более того, эти группы вступили в острый конфликт друг с другом, мэр был исключен из партии, а потом лишился своей основной должности. Этот пример еще раз показывает, что формирование локальных групп в административных центрах является общераспространенным процессом, который может привести к острым конфликтам даже бывших политических союзников.

Литература

Основная

Гаман О.В. Региональные элиты современной России как субъекты политического процесса // Вестник МГУ. № 45. Сер. 18. 1995. С. 22—32.

Кузьмин А.С., Мелвин Н.Дж., Нечаев В.Д. Региональные политические режимы в постсоветской России: опыт типологизации // Полис. 2002. № 3.

Лапина Н. Региональные элиты России. М., 1997.

Лапина Н.Ю. Стратегия региональных элит: экономика, модели власти, политический выбор. М., 2000.

[47] Этнический фактор проявлялся в этих округах, хотя и слабо, в связи с низкой долей титульного населения. Тем не менее в Корякском АО победу удалось одержать ительменке В. Броневич, хотя на самом деле за счет других факторов. Выдвинувшаяся в 2004 г. корячка Н. Солодякова получила менее 10% голосов, хотя представляла не только коряков, но и КПРФ. На Чукотке главным соперником А. Назарова в 1996 г. был представитель чукчей, бывший глава окружного совета В. Етылин.

Магомедов А.К. Политические элиты российской провинции // МЭиМО. 1994. № 4. С. 72—79.

Нечаев В. Региональные политические системы в постсоветской России // Pro et contra. 2000. № 1.

Политика в регионах: губернаторы и группы влияния / Под ред. Р. Туровского. М., 2002.

Политические процессы в регионах России / Под ред. Р. Туровского. М., 1998.

Россия регионов: трансформация политических режимов / Под ред. В. Гельмана, С. Рыженкова, М. Бри. М., 2000.

Дополнительная

Афанасьев М.Н. Изменения в механизме функционирования правящих региональных элит // Полис. 1994. № 6. С. 59—66.

Бадовский Д.В., Шутов А.Ю. Региональные элиты в постсоветской России: особенности политического участия // Кентавр. 1995. № 6.

Барзилов С., Чернышев А. Новые номенклатурные кланы: реальность провинциальной политики // Свободная мысль. 1999. № 5. С. 23—32.

Выборы глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации. 1995—1997. Электоральная статистика. М., 1997.

Выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1997—2000. Электоральная статистика. М., 2001.

Галлямов Р. Политические элиты российских республик: особенности трансформации в постсоветский период // Полис. 1998. № 2. С. 108—115.

Гаман-Голутвина О.В. Политическая элита — определение основных понятий // Полис. 2000. № 3.

Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России. М., 1998.

Гельман В.Я. Региональные режимы: завершение трансформации? // Свободная мысль. 1996. № 9.

Гельман В.Я. Сообщество элит и пределы демократизации: Нижегородская область // Полис. 1999. № 1.

Гржейщак С.Е. Региональное политическое лидерство в современной России: институциональный аспект // Общественные науки и современность. 2000. № 1.

Журавлев А.Н. Политические предпочтения региональной элиты накануне избирательных кампаний // Власть. 1999. № 5. С. 14—19.

Идиатуллина К.С. Региональное политическое лидерство в России: пути эволюции. Казань, 1997.

Лавров А., Кузнецова О. Экономическая политика регионов: "либеральная" и "консервативная" модели // Полития. 1997. № 1. С. 57—64.

Магомедов А.К. Корпорация "Калмыкия" — выражение идеологии правящей элиты // МЭиМО. 1995. № 12.

Магомедов А.К. Краснодарский край в условиях геополитической и локальной конкуренции политических сил // Полис. 1999. № 5.

Магомедов А.К. Локальные элиты и идеология регионализма в новейшей России: сравнительный анализ. Ульяновск, 1998.

Макаренко Б.И. Губернаторские "партии власти" как новый общественный феномен // Полития. 1998. № 1. С. 50—58.

Макаркин А.В. Региональные политические элиты: смена поколений // Полития. 1998. № 1. С. 33—49.

Новиков А., Чернышов А. и др. Особенности политико-идеологических процессов в российской провинции. М., 1997.

Петров Н.В. Выборы представительных органов власти регионов // МЭиМО. 1995. № 3, № 4.

Политический альманах России 1995 / Под ред. М. Макфола, Н. Петрова. М., 1995.

Политический альманах России 1997 / Под ред. М. Макфола, Н. Петрова. М., 1998.

Политический процесс в регионах России (заочный круглый стол) // Полис. 1998. № 2.

Понеделков А. Политико-административная элита: генезис и проблемы ее становления в современной России. М., 1995.

Попова Е.В. Проблемные измерения электоральной политики в России: губернаторские выборы в сравнительной перспективе // Полис. 2001. № 3.

Самые влиятельные люди России 2003. М., 2004.

Слепцов Н.С., Куколев И.В., Рыскова Т.М. Лидеры российских регионов: испытание плебисцитом // Социологические исследования. 1998. № 7. С. 118—128.

Соловьев А.И. Политология: политическая теория, политические технологии. М., 2000.

Трансформация российских региональных элит в сравнительной перспективе / Под ред. А. Мельвиля. М., 1997.

Чернышов А.Г. Политическое самоопределение регионов: типы и тенденции // Полис. 1998. № 2. С. 93—95.

Контрольные вопросы

1. Что такое региональные элиты? Как может рассматриваться их структура?

2. Опишите процессы трансформации и обновления региональных элит в постсоветский период.

3. Какие особенности трансформации региональных элит наиболее характерны для современного этапа политического развития российских регионов?

4. Раскройте понятие "региональный политический анализ".

5. Что понимается под региональной политической ситуацией? Какие подходы используются при ее изучении?

6. Назовите наиболее типичные группы влияния в российских регионах. С какими властными структурами, политическими институтами и акторами они связаны?

7. От чего зависит актуализация групп влияния в регионах? Как определить реальную расстановку сил в регионе?

8. Что такое политическое позиционирование групп влияния? Какие варианты политического позиционирования вам известны?

9. Какими ресурсами обладают группы влияния? Каким образом можно определить их ресурсную базу?

10. Что такое региональный политический режим?

11. Приведите примеры возможных типологий региональных политических режимов.

12. Опишите наиболее характерные черты политической ситуации в российских республиках.

13. Назовите сходства и различия политических режимов в республиках и других регионах России.

14. Опишите наиболее характерные черты политической ситуации в регионах Северо-Западного федерального округа.

15. Опишите наиболее характерные черты политической ситуации в регионах Центрального федерального округа.

16. Опишите наиболее характерные черты политической ситуации в регионах Приволжского федерального округа.

17. Опишите наиболее характерные черты политическои ситуации в регионах Южного федерального округа.

18. Опишите наиболее характерные черты политической ситуации в регионах Уральского федерального округа.

19. Опишите наиболее характерные черты политической ситуации в регионах Сибирского федерального округа.

20. Опишите наиболее характерные черты политической ситуации в регионах Дальневосточного федерального округа.

21. В каких регионах России, помимо республик, можно говорить о сформировавшихся, "зрелых" политических режимах?

22. Какие типы групп влияния наиболее характерны для современных российских регионов?

Заключение

ПРИКЛАДНАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕГИОНАЛИСТИКА

Общественная польза и востребованность политической регионалистики, безусловно, зависят от ее эффективности в роли прикладной науки и развития ее прогностических функций. В этой связи необходимо общее представление о *методах прикладной политической регионалистики.*

Точность регионального политического анализа прямо зависит от использования строгой методологии. Распространены случаи, когда исследователи пытаются "с наскока" разобраться в региональной ситуации или пользуются недостоверными данными. Конечно, следует исключить ситуацию "единственно верного" понимания политической ситуации в регионе как недостижимую на практике (это в целом характерно для прикладной политологии). Однако моделирование региональной политической ситуации, максимально приближенной к реальности, является в общем-то обычной научно-практической задачей. Решение этой задачи также называют *региональной политической диагностикой.* Как правило, такая диагностика в соответствии с нормами политического консультирования имеет клиенториентированный характер.

Первым шагом в политическом исследовании региона является **сбор информации**.

На стадии сбора информации необходимо в первую очередь определить источники информации и методы работы с ними. Типология источников информации выглядит следующим образом.

- *Открытые источники информации* (СМИ, Интернет, агитационная продукция и т.п.). Цель работы с этими источниками — выявление событий и событийных рядов. Аналитик каждый раз ставит перед собой вопрос: "кто делает", "что делает", "каков результат (эффект) "? Такая работа позволяет получить представление о публичных акторах и характере их деятельности.
- *Эксперты.* Цель работы с экспертами — получение возможно достоверных оценок о степени влияния политических акторов, их участии в принятии стратегических решений, теневых, непубличных политических процедурах, связях и механизмах их реализации. Эксперты обычно делятся на политическую элиту (включенные эксперты) и политических аналитиков (внешние наблюдатели — журналисты, политологи и пр.).

- *Статистика.* Полезную информацию о региональной среде можно получить из статистики, прежде всего — экономической и электоральной.
- *Готовая аналитика.* Это могут быть доступные аналитические статьи, доклады, посвященные анализу региональной политической ситуации.

Отбор источников информации должен обеспечить по возможности *широкое представительство* и *дифференциацию точек зрения.* На этапе сбора информации принципиально важно ознакомиться со всеми существующими точками зрения, получить информацию от экспертов, представляющих различные политические группы.

Полноценное региональное политическое исследование — это *полевое исследование.* Выезд на место резко расширяет возможности для сбора информации — круг экспертов и иные источники.

Методы сбора и обработки информации являются традиционными для политического анализа и во многом совпадают с методами, которые используются в социологии (но при разной постановке задач):

- *интервьюирование* (метод экспертных интервью)[1];
- *биографический анализ* (изучение биографий политических деятелей)[2];
- *контент-анализ* открытых источников информации;
- *социологический опрос* (количественное социологическое исследование);
- *фокус-группы* (качественное социологическое исследование)[3];
- *статистический анализ* (как простое описание статистики, так и установление взаимосвязей между показателями методами корреляционного, регрессионного и др. анализа).

На стадии **обработки информации** обязательной задачей является *фильтрация информации.* Изучая экспертные оценки и просматривая описания событий (возможен ивент-анализ), аналитик в обязательном порядке должен делать поправки на компетентность и ангажированность источников. Также надо иметь в виду особую ценность инсайдерской информации от включенных экспертов, хотя она может не совпадать с большинством оценок.

---

[1] В зависимости от личности эксперта и постановки задачи экспертные интервью могут проводиться в свободной форме или же быть формализованными с помощью анкеты. Следует учитывать, что реальная, глубокая компетенция экспертов обычно ограничена отдельными аспектами политических отношений, а потому единая для всех экспертов стандартная анкета не решает все задачи исследования.

[2] Этот метод позволяет сделать оценки об особенностях формирования личности (фактор среды), связях и интересах, возникших на жизненном пути политика. Очень часто он выявляет земляческие, клановые и иные связи между фигурами.

[3] Количественные и качественные социологические исследования важны для понимания местной политической культуры, анализа публично-политической сферы и структуры информационного поля, рейтингов политических акторов и институтов, мотиваций поддержки или отсутствия таковой и т.п.

В целом обработка информации делится на следующие стадии:

- *систематизация информации* (структурирование отфильтрованной информации по условным ячейкам, которыми скорее всего будут политические институты в регионе[4]);
- *отделение фактов от оценок*;
- *выявление значимых фактов*;
- *выявление наиболее достоверных оценок* (не обязательно часто встречающихся);
- *определение причинно-следственных связей между фактами.*

Наконец, завершающей стадией регионального политического исследования является **собственно политический анализ**. На этой стадии аналитик дает уже свою оценку ситуации и собственные характеристики игроков, хотя и может опираться на наиболее точную информацию, полученную из изученных источников. Конечной задачей аналитика является составление системной картины политической ситуации, *полное и точное моделирование политической ситуации (расстановки сил).*

Следует учитывать, что региональная политическая диагностика не должна быть статичной, описывая политическую ситуацию "здесь и сейчас". Условно статичная ситуация на самом деле вписана в динамический контекст, воспринимается как моментальный срез (снимок) постоянно меняющейся ситуации. При этом надо понимать, что и в какой степени (с какой скоростью) является изменчивым.

Для решения этой проблемы в региональных политических исследованиях обязательно используется *политико-исторический подход.* Уже на этапе сбора информации ставится задача изучить не только настоящее, но и прошлое региона, его политическую историю[5]. Это позволяет понять историю политических отношений в регионе, выявить многолетние тенденции и ритм политического процесса[6]. Политико-исторический подход в данном случае устанавливает время и причины появления тех или иных групп влияния и динамику отношений между ними.

Политическая динамика региона может быть предметом постоянного исследования, которое называется *региональным политическим мониторингом.* Не следует смешивать региональный политический мониторинг с простым описанием событийных рядов. Речь идет о серьезной аналитической работе, главной целью кото-

---

[4] В этой же последовательности затем может быть подготовлен политический портрет региона.

[5] Речь идет о новейшей политической истории. Как показывает российская практика, ее условным стартом для большинства регионов можно считать период перестройки, т.е. 1985 г. Политические отношения, актуальные для современных российских регионов, в основном сложились после 1985 г. (хотя у некоторых отношений еще можно обнаружить и более глубокие корни).

[6] Регионы серьезно отличаются по уровню динамизма происходящих в них изменений. Возможны и крайне инерционное развитие трансформационных процессов в элитах, и буквально революционные изменения.

рой является изучение изменений в расстановке политических сил в регионе. Предметом регионального политического мониторинга являются ослабление и усиление, появление и исчезновение групп влияния, смена их статуса.

Для запуска мониторинга крайне желательным является проведение первичной полевой диагностики. В дальнейшем при условии проведения такого мониторинга региональная политическая диагностика в форме полевого исследования носит уточняющий характер. *Сочетание региональной политической диагностики и мониторинга позволяет лучше понимать и точнее прогнозировать политические процессы в регионах.*

Литература

Малкин Е.Б., Сучков Е.Б. Основы избирательных технологий. М., 2000.

Мангейм Дж.Б., Рич Р.К. Политология. Методы исследования. М., 1999.

Контрольные вопросы

1. Назовите основные этапы регионального политического исследования.
2. Что такое региональная политическая диагностика? Как она проводится?
3. Что такое региональный политический мониторинг?
4. В чем состоит прогностическая функция политической регионалистики?
5. Каким образом политическая регионалистика может быть востребована в политическом консультировании?

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 1.

Субъекты Российской Федерации: основные географические и демографические характеристики
(на основе результатов переписи 2002 г.)

Субъект федерации	Административный центр	Площадь территории, тыс. кв. км	Численность населения, тыс. человек	Доля населения, проживающего в административном центре, %	Конкурентные центры[1]
Республика Адыгея	г. Майкоп	7,6	447,1	39,3	–
Республика Алтай	г. Горно-Алтайск	92,6	202,9	26,4	–
Республика Башкортостан	г. Уфа	143,6	4104,3	25,6	–
Республика Бурятия	г. Улан-Удэ	351,3	981,2	39,4	–
Республика Дагестан	г. Махачкала	50,3	2576,5	21,2	–
Республика Ингушетия	г. Магас	4,3	467,3	0,06	Назрань – 26,8%
Кабардино-Балкарская Республика	г. Нальчик	12,5	901,5	33,3	–
Республика Калмыкия	г. Элиста	76,1	292,4	37,1	–
Карачаево-Черкесская Республика	г. Черкесск	14,1	439,5	26,5	–
Республика Карелия	г. Петрозаводск	172,4	716,3	37,2	–
Республика Коми	г. Сыктывкар	415,9	1018,7	24,1	–
Республика Марий Эл	г. Йошкар-Ола	23,2	727,9	38,6	–
Республика Мордовия	г. Саранск	26,2	888,8	37,4	–
Республика Саха (Якутия)	г. Якутск	3103,2	949,3	25,9	–
Республика Северная Осетия – Алания	г. Владикавказ	8	710,3	46,8	–

[1] Доля населения в наиболее крупных городах (доля которых в населении региона превышает 10%), не являющихся административными центрами, от всего населения данного региона

Продолжение табл. 1

Субъект федерации	Административный центр	Площадь территории, тыс. кв. км	Численность населения, тыс. человек	Доля населения, проживающего в административном центре, %	Конкурентные центры
Республика Татарстан	г. Казань	68	3779,3	29,2	Набережные Челны – 13,6%
Республика Тыва	г. Кызыл	170,5	305,5	34,1	–
Удмуртская Республика	г. Ижевск	42,1	1570,3	40,3	–
Республика Хакасия	г. Абакан	61,9	546,1	30,3	Черногорск – 14,0%; Саяногорск – 11,8%
Чеченская Республика	г. Грозный	15	1103,7	19,1	–
Чувашская Республика	г. Чебоксары	18,3	1313,8	34,4	–
Алтайский край	г. Барнаул	169,1	2607,4	25,6	–
Краснодарский край	г. Краснодар	76	5125,2	15,4	–
Красноярский край	г. Красноярск	710	2908,6	31,3	–
Приморский край	г. Владивосток	165,9	2071,2	30,0	–
Ставропольский край	г. Ставрополь	66,5	2735,1	13,0	–
Хабаровский край	г. Хабаровск	788,6	1436,6	40,6	Комсомольск-на-Амуре – 19,6%
Амурская область	г. Благовещенск	363,7	902,8	24,7	–
Архангельская область	г. Архангельск	410,7	1294,9	28,0	Северодвинск – 15,7%
Астраханская область	г. Астрахань	44,1	1005,3	50,2	–
Белгородская область	г. Белгород	27,1	1511,6	22,3	Старый Оскол – 14,3%
Брянская область	г. Брянск	34,9	1378,9	32,7	–

Продолжение табл. 1

Субъект федерации	Административный центр	Площадь территории, тыс. кв. км	Численность населения, тыс. человек	Доля населения, проживающего в административном центре, %	Конкурентные центры
Владимирская область	г. Владимир	29	1523,9	22,1	Ковров – 10,2%
Волгоградская область	г. Волгоград	113,9	2699,2	38,7	Волжский – 12,0%
Вологодская область	г. Вологда	145,7	1269,6	23,8	Череповец – 24,6%
Воронежская область	г. Воронеж	52,4	2378,8	39,0	–
Ивановская область	г. Иваново	23,9	1148,3	37,6	–
Иркутская область	г. Иркутск	745,5	2446,4	24,3	Братск – 10,6%; Ангарск – 10,3%
Калининградская область	г. Калининград	15,1	955,3	45,0	–
Калужская область	г. Калуга	29,9	1041,6	33,7	Обнинск – 10,1%
Камчатская область	г. Петропавловск-Камчатский	170,8	333,6	59,4	Елизово – 12,4%
Кемеровская область	г. Кемерово	95,5	2899,1	18,3	Новокузнецк – 19,5%
Кировская область	г. Киров	120,8	1503,5	33,5	–
Костромская область	г. Кострома	60,1	736,6	37,8	–
Курганская область	г. Курган	71	1019,5	33,9	–
Курская область	г. Курск	29,8	1235,1	33,4	–
Ленинградская область	г. Санкт-Петербург	85,3	1669,2	–	–
Липецкая область	г. Липецк	24,1	1213,5	41,7	–
Магаданская область	г. Магадан	461,4	182,7	58,2	–

Продолжение табл. 1

Субъект федерации	Административный центр	Площадь территории, тыс. кв. км	Численность населения, тыс. человек	Доля населения, проживающего в административном центре, %	Конкурентные центры
Московская область	г. Москва	46	6618,5	–	–
Мурманская область	г. Мурманск	144,9	892,5	37,7	–
Нижегородская область	г. Нижний Новгород	74,8	3524	37,4	–
Новгородская область	г. Великий Новгород	55,3	694,4	32,2	–
Новосибирская область	г. Новосибирск	178,2	2692,3	52,9	–
Омская область	г. Омск	139,7	2079,2	55,6	–
Оренбургская область	г. Оренбург	124	2179,6	25,9	Орск – 11,7%
Орловская область	г. Орел	24,7	860,3	38,7	–
Пензенская область	г. Пенза	43,2	1452,9	35,7	–
Пермская область	г. Пермь	127,7	2683,3	37,7	–
Псковская область	г. Псков	55,3	760,8	26,7	Великие Луки – 13,8%
Ростовская область	г. Ростов-на-Дону	100,8	4404	24,3	–
Рязанская область	г. Рязань	39,6	1227,9	42,7	–
Самарская область	г. Самара	53,6	3239,7	36,3	Тольятти – 22,1%
Саратовская область	г. Саратов	100,2	2668,3	32,7	–
Сахалинская область	г. Южно-Сахалинск	87,1	546,7	33,4	–
Свердловская область	г. Екатеринбург	194,8	4486,2	29,9	–
Смоленская область	г. Смоленск	49,8	1049,6	31,0	–
Тамбовская область	г. Тамбов	34,3	1178,4	24,9	–
Тверская область	г. Тверь	84,1	1471,5	28,1	–
Томская область	г. Томск	316,9	1046	46,6	Северск – 11,1%

Продолжение табл. 1

Субъект федерации	Административный центр	Площадь территории, тыс. кв. км	Численность населения, тыс. человек	Доля населения, проживающего в административном центре, %	Конкурентные центры
Тульская область	г. Тула	25,7	1675,8	31,7	–
Тюменская область	г. Тюмень	161,8	1325	42,6	–
Ульяновская область	г. Ульяновск	37,3	1382,8	47,5	–
Челябинская область	г. Челябинск	87,9	3603,3	30,7	Магнитогорск – 11,6%
Читинская область	г. Чита	412,5	1083,1	29,3	–
Ярославская область	г. Ярославль	36,4	1367,4	44,8	Рыбинск – 16,3%
Москва	г. Москва	1	10382,8		–
Санкт-Петербург	г. Санкт-Петербург	0,6	4661,2		–
Еврейская автономная область	г. Биробиджан	36	190,9	40,5	–
Агинский Бурятский автономный округ	п. Агинское	19	72,2	16,2	–
Коми-Пермяцкий автономный округ	г. Кудымкар	32,9	136,1	23,5	–
Корякский автономный округ	п. Палана	301,5	25,2	15,6	–
Ненецкий автономный округ	г. Нарьян-Мар	176,7	41,5	61,6	–
Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ	г. Дудинка	862,1	39,8	69,0	–
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	с. н. п. Усть-Ордынский	22,4	135,3	10,6	–

Окончание табл. 1

Субъект федерации	Административный центр	Площадь территории, тыс. кв. км	Численность населения, тыс. человек	Доля населения, проживающего в административном центре, %	Конкурентные центры
Ханты-Мансийский автономный округ	г. Ханты-Мансийск	523,1	1432,8	3,8	Сургут – 19,9%; Нижневартовск – 16,7%
Чукотский автономный округ	г. Анадырь	737,7	53,8	20,5	–
Эвенкийский автономный округ	п. Тура	767,6	17,7	33,0	–
Ямало-Ненецкий автономный округ	г. Салехард	750,3	507	7,3	Новый Уренгой – 20,6%; Ноябрьск – 20,3%

Таблица 2.

Национальный состав населения субъектов Российской Федерации
(по данным переписи 2002 г.)

Субъект федерации	Доля русского населения, %	Другие этнические группы (доля в населении[1]), %
Республика Адыгея	64,48	титульные этнические группы: адыгейцы — 24,18 другие этнические группы: армяне — 3,41
Республика Алтай	57,41	титульные этнические группы: алтайцы — 30,64 другие этнические группы: казахи — 5,97
Республика Башкортостан	36,32	титульные этнические группы: башкиры — 29,76 другие этнические группы: татары — 24,14

[1] В таблице представлены данные по всем титульным этническим группам, а также по иным этническим группам, если они составляют три и более процента в населении соответствующего субъекта федерации.

Продолжение табл. 2

Субъект федерации	Доля русского населения, %	Другие этнические группы (доля в населении), %
Республика Бурятия	67,82	титульные этнические группы: буряты — 27,81
Республика Дагестан	4,69	титульные этнические группы: аварцы — 29,44 даргинцы — 16,52 кумыки — 14,20 лезгины — 13,07 лакцы — 5,42 табасараны — 4,28 рутульцы — 0,94 агулы — 0,90 цахуры — 0,32 другие этнические группы: азербайджанцы — 4,33 чеченцы — 3,41
Республика Ингушетия	1,19	титульные этнические группы: ингуши — 77,27 другие этнические группы: чеченцы — 20,42
Кабардино-Балкарская Республика	25,14	титульные этнические группы: кабардинцы — 55,32 балкарцы — 11,64
Республика Калмыкия	33,55	титульные этнические группы: калмыки — 53,33
Карачаево-Черкесская Республика	33,65	титульные этнические группы: карачаевцы — 38,50 черкесы — 11,28 другие этнические группы: абазины — 7,36 ногайцы — 3,38
Республика Карелия	76,64	титульные этнические группы: карелы — 9,17 другие этнические группы: белорусы — 5,26
Республика Коми	59,59	титульные этнические группы: коми — 25,18 другие этнические группы: украинцы — 6,10
Республика Марий Эл	47,46	титульные этнические группы: марийцы — 42,88 другие этнические группы: татары — 5,96
Республика Мордовия	60,84	титульные этнические группы: мордва — 31,94 другие этнические группы: татары — 5,21

Продолжение табл. 2

Субъект федерации	Доля русского населения, %	Другие этнические группы (доля в населении), %
Республика Саха (Якутия)	41,15	титульные этнические группы: якуты — 45,54 другие этнические группы: украинцы — 3,65
Республика Северная Осетия — Алания	23,19	титульные этнические группы: осетины — 62,70 другие этнические группы: ингуши — 3,02
Республика Татарстан	39,49	титульные этнические группы: татары — 52,92 другие этнические группы: чуваши — 3,35
Республика Тыва	20,11	титульные этнические группы: тувинцы — 77,02
Удмуртская Республика	60,12	титульные этнические группы: удмурты — 29,33 другие этнические группы: татары — 6,96
Республика Хакасия	80,28	титульные этнические группы: хакасы — 11,98
Чеченская Республика	3,68	титульные этнические группы: чеченцы — 93,47
Чувашская Республика	26,53	титульные этнические группы: чуваши — 67,69
Алтайский край	91,97	немцы — 3,05
Краснодарский край	86,56	армяне — 5,36
Красноярский край	89,53	—
Приморский край	89,89	украинцы — 4,54
Ставропольский край	81,60	армяне — 5,46
Хабаровский край	89,82	украинцы — 3,38
Амурская область	92,04	украинцы — 3,49
Архангельская область	95,21	—
Астраханская область	69,69	казахи — 14,19 татары — 7,02
Белгородская область	92,88	украинцы — 3,83
Брянская область	96,34	—
Владимирская область	94,74	—
Волгоградская область	88,89	—
Вологодская область	96,56	—
Воронежская область	94,14	украинцы — 3,10
Ивановская область	93,69	—
Иркутская область	91,84	—

Продолжение табл. 2

Субъект федерации	Доля русского населения, %	Другие этнические группы (доля в населении), %
Калининградская область	82,37	белорусы — 5,31 украинцы — 4,94
Калужская область	93,47	—
Камчатская область	83,14	украинцы — 5,95
Кемеровская область	91,92	—
Кировская область	90,82	—
Костромская область	95,58	—
Курганская область	91,47	—
Курская область	95,87	—
Ленинградская область	89,58	—
Липецкая область	95,83	—
Магаданская область	80,18	украинцы — 9,89
Московская область	91,00	—
Мурманская область	85,25	украинцы — 6,37
Нижегородская область	94,96	—
Новгородская область	93,92	—
Новосибирская область	93,01	—
Омская область	83,47	казахи — 3,93 украинцы — 3,75 немцы — 3,67
Оренбургская область	73,94	татары — 7,61 казахи — 5,76 украинцы — 3,53
Орловская область	95,32	—
Пензенская область	86,35	татары — 5,97 мордва — 4,87
Пермская область	87,57	татары — 5,05
Псковская область	94,25	—
Ростовская область	89,35	—
Рязанская область	94,59	—
Самарская область	83,60	татары — 3,95 чуваши — 3,13
Саратовская область	85,94	—
Сахалинская область	84,28	корейцы — 5,41 украинцы — 3,99
Свердловская область	89,23	татары — 3,75
Смоленская область	93,38	—
Тамбовская область	96,47	—
Тверская область	92,49	—
Томская область	90,84	—
Тульская область	95,21	—
Тюменская область	82,38	татары — 8,07

Продолжение табл. 2

Субъект федерации	Доля русского населения, %	Другие этнические группы (доля в населении), %
Ульяновская область	72,65	татары — 12,20 чуваши — 8,05 мордва — 3,63
Челябинская область	82,31	татары — 5,69 башкиры — 4,62
Читинская область	93,45	—
Ярославская область	95,15	—
Москва	84,83	—
Санкт-Петербург	84,73	—
Еврейская автономная область	89,93	титульные этнические группы: евреи — 1,22 другие этнические группы: украинцы — 4,44
Агинский Бурятский автономный округ	35,13	титульные этнические группы: буряты — 62,52
Коми-Пермяцкий автономный округ	38,17	титульные этнические группы: коми-пермяки — 59,03
Корякский автономный округ	50,56	титульные этнические группы: коряки — 26,67 другие этнические группы: чукчи — 5,61 ительмены — 4,69 украинцы — 4,09
Ненецкий автономный округ	62,44	титульные этнические группы: ненцы — 18,66 другие этнические группы: коми — 10,86 украинцы — 3,16
Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ	58,61	титульные этнические группы: долганы — 13,87 ненцы — 7,68 другие этнические группы: украинцы — 6,09
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	54,42	титульные этнические группы: буряты — 39,64 другие этнические группы: татары — 3,03
Ханты-Мансийский автономный округ	66,06	титульные этнические группы: ханты — 1,20 манси — 0,69 другие этнические группы: украинцы — 8,60 татары — 7,51

Окончание табл. 2

Субъект федерации	Доля русского населения, %	Другие этнические группы (доля в населении), %
Чукотский автономный округ	51,87	титульные этнические группы: чукчи — 23,45 другие этнические группы: украинцы — 9,22
Эвенкийский автономный округ	61,92	титульные этнические группы: эвенки — 21,48 другие этнические группы: якуты — 5,60 украинцы — 3,11
Ямало-Ненецкий автономный округ	58,85	титульные этнические группы: ненцы — 5,21 другие этнические группы: украинцы — 13,03 татары — 5,47

Таблица 3.

Расселение этнических групп по субъектам федерации
(по данным переписи 2002 г.)

Языковые группы	Этнические группы	Численность этнической группы в России по переписи 2002 г., человек	Основные регионы проживания[1], %
ИНДОЕВРОПЕЙСКАЯ СЕМЬЯ			
Славянская группа	русские	115889107	г. Москва 7,60 Московская обл. 5,20
	украинцы	2942961	г. Москва 8,62
	белорусы	807970	г. Санкт-Петербург 6,74 Калининградская обл. 6,28 Московская обл. 5,22
	поляки	73001	г. Москва 6,10 г. Санкт-Петербург 6,10 Калининградская обл. 5,37
	болгары	31965	Краснодарский край 9,82 г. Москва 7,43 Ханты-Мансийский АО 5,58

[1] Доля представителей данной этнической группы, проживающая в данном субъекте федерации, от всех представителей данной этнической группы, проживающих в России (приводятся показатели, превышающие 5%). Данные для народов, численность которых на территории России превышает 5 тыс человек, или основной ареал проживания которых находится в России.

Продолжение табл. 3

Языковые группы	Этнические группы	Численность этнической группы в России по переписи 2002 г., человек	Основные регионы проживания, %
Летто-Литовская группа	литовцы	45569	Калининградская обл. 30,58
	латыши	28520	Красноярский край 13,03 Омская обл. 7,84 г. Москва 8,49 г. Санкт-Петербург 5,98 Респ. Башкортостан 5,29
Романская группа	молдаване	172330	г. Москва 21,22 Ханты-Мансийский АО 6,30 Московская обл. 6,05
	румыны	5308	Ростовская обл. 8,63 г. Москва 6,73 Краснодарский край 6,37
Германская группа	немцы	597212	Алтайский край 13,31 Омская обл. 12,78 Новосибирская обл. 7,92 Красноярский край 6,05 Кемеровская обл. 6,02
Греческая группа	греки	97827	Ставропольский край 34,83 Краснодарский край 27,13
Иранская группа	осетины	514875	Респ. Северная Осетия 86,49
	таджики	120136	г. Москва 29,45 Свердловская обл. 5,10
	езиды	31273	Краснодарский край 14,20 Нижегородская обл. 9,84 Ярославская обл. 8,69 Ставропольский край 7,73 Новосибирская обл. 6,35 г. Москва 5,25 Ростовская обл. 5,22
	курды	19607	Краснодарский край 25,61 Респ. Адыгея 18,52 Саратовская обл. 11,57 Ставропольский край 6,42
	пуштуны	9800	г. Москва 61,15 Ростовская обл. 7,87
	евреи горские	3394	Респ. Дагестан 31,41 г. Москва 28,85 Кабардино-Балкарская Респ. 5,83
	таты	2303	Респ. Дагестан 35,82 г. Москва 26,96 Ставропольский край 10,99
Индийская группа	цыгане	182766	Ставропольский край 10,45 Ростовская обл. 8,28 Краснодарский край 5,95
Армянская группа	армяне	1130491	Краснодарский край 24,29 Ставропольский край 13,2 г. Москва 11,01 Ростовская обл. 9,73

Продолжение табл. 3

Языковые группы	Этнические группы	Численность этнической группы в России по переписи 2002 г., человек	Основные регионы проживания, %
АЛТАЙСКАЯ СЕМЬЯ			
Тюркская группа	татары	5554601	Респ. Татарстан 36,01 Респ. Башкортостан 17,84
	башкиры	1673389	Респ. Башкортостан 72,98 Челябинская обл. 9,94
	чуваши	1637094	Чувашская Респ. 54,32 Респ. Татарстан 7,73 Респ. Башкортостан 7,17 Ульяновская обл. 6,80 Самарская обл. 6,19
	казахи	653962	Астраханская обл. 21,81 Оренбургская обл. 19,20 Омская обл. 12,48 Саратовская обл. 11,98 Волгоградская обл. 6,93 Челябинская обл. 5,54
	азербайджанцы	621840	Респ. Дагестан 17,96 г. Москва 15,37
	якуты	443852	Респ. Саха (Якутия) 97,40
	кумыки	422409	Респ. Дагестан 86,60
	тувинцы	243442	Респ. Тыва 96,66
	карачаевцы	192182	Карачаево-Черкесская Респ. 88,04 Ставропольский край 7,88
	узбеки	122916	г. Москва 19,78
	балкарцы	108426	Кабардино-Балкарская Респ. 96,80
	турки	92415	Ростовская обл. 30,61 Краснодарский край 14,60 Ставропольский край 8,10
	ногайцы	90666	Респ. Дагестан 42,10 Ставропольский край 22,81 Карачаево-Черкесская Респ. 16,40 Астраханская обл. 5,04
	хакасы	75622	Респ. Хакасия 86,51 Красноярский край 5,58
	алтайцы	67239	Респ. Алтай 92,49
	туркмены	33053	Ставропольский край 42,17 г. Москва 10,67 Астраханская обл. 6,52
	киргизы	31808	г. Москва 12,90 Красноярский край 11,60 Ханты-Мансийский АО 6,46 Свердловская обл. 6,05
	шорцы	13975	Кемеровская обл. 82,68

Продолжение табл. 3

Языковые группы	Этнические группы	Численность этнической группы в России по переписи 2002 г., человек	Основные регионы проживания, %
	гагаузы	12210	Ханты-Мансийский АО 12,83 г. Москва 8,20 Ямало-Ненецкий АО 7,02 Московская обл. 5,54
	нагайбаки	9600	Челябинская обл. 94,66
	долганы	7261	Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО 75,96 Респ. Саха (Якутия) 17,52
	кумандинцы	3114	Алтайский край 53,40 Респ. Алтай 29,90 Кемеровская обл. 9,44
	телеуты	2650	Кемеровская обл. 95,62
	теленгиты	2399	Респ. Алтай 98,71
	тубалары	1565	Респ. Алтай 97,96
	челканцы	855	Респ. Алтай 97,08
	тофалары	837	Иркутская обл. 86,26
	чулымцы	656	Томская обл. 73,78 Красноярский край 24,24
Монгольская группа	буряты	445175	Респ. Бурятия 61,30 Усть-Ордынский Бурятский АО 12,05 Агинский Бурятский АО 10,14 Иркутская обл. 6,05 Читинская обл. 5,69
	калмыки	173996	Респ. Калмыкия 89,62
	сойоты	2769	Респ. Бурятия 98,92
Тунгусо-Маньчжурская группа	эвенки	35527	Респ. Саха (Якутия) 51,32 Хабаровский край 12,76 Эвенкийский АО 10,70 Респ. Бурятия 6,57
	эвены	19071	Респ. Саха (Якутия) 61,12 Магаданская обл. 13,25 Чукотский АО 7,38 Хабаровский край 6,67 Камчатская обл. 5,39
	нанайцы	12160	Хабаровский край 90,40
	ульчи	2913	Хабаровский край 93,31
	удэгейцы	1657	Приморский край 55,40 Хабаровский край 36,99
	орочи	686	Хабаровский край 62,10 Магаданская обл. 18,34 Сахалинская обл. 6,12
	негидальцы	567	Хабаровский край 89,07
	ульта (ороки)	346	Сахалинская обл. 86,13 Хабаровский край 6,94

Продолжение табл. 3

Языковые группы	Этнические группы	Численность этнической группы в России по переписи 2002 г., человек	Основные регионы проживания, %
		УРАЛЬСКАЯ СЕМЬЯ	
Финская группа	мордва	843350	Респ. Мордовия 33,66 Самарская обл. 10,20 Пензенская обл. 8,39 Оренбургская обл. 6,22 Ульяновская обл. 5,96
	удмурты	636906	Удмуртская Респ. 72,32
	марийцы	604298	Респ. Марий Эл 51,66 Респ. Башкортостан 17,51 Кировская обл. 6,44
	коми	293406	Респ. Коми 87,41
	коми-пермяки	125235	Коми-Пермяцкий АО 64,14 Пермская обл. 18,51
	карелы	93344	Респ. Карелия 70,33 Тверская обл. 15,68
	финны	34050	Респ. Карелия 41,57 Ленинградская обл. 23,29 г. Санкт-Петербург 11,69
	эстонцы	28113	Красноярский край 14,54 Омская обл. 10,76 г. Санкт-Петербург 8,06 Ленинградская обл. 5,01
	вепсы	8240	Респ. Карелия 59,10 Ленинградская обл. 24.5 Вологодская обл. 5,17
	бесермяне	3122	Удмуртская Респ. 96,03
	саамы	1991	Мурманская обл. 88,85
	ижорцы	327	Ленинградская обл. 54,13 г. Санкт-Петербург 16,21 Респ. Карелия 7,34
Угорская группа	ханты	28678	Ханты-Мансийский АО 59,73 Ямало-Ненецкий АО 30,55
	манси	11432	Ханты-Мансийский АО 86,55
Самодийская группа	ненцы	41302	Ямало-Ненецкий АО 64,00 Ненецкий АО 18,77 Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО 7,39
	селькупы	4249	Ямало-Ненецкий АО 42,29 Томская обл. 42,06 Красноярский край 9,50
	нганасаны	834	Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО 91,85
	энцы	237	Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО 83,12 Красноярский край 6,75

Продолжение табл. 3

Языковые группы	Этнические группы	Численность этнической группы в России по переписи 2002 г., человек	Основные регионы проживания, %
КАВКАЗСКАЯ СЕМЬЯ			
Дагестанская группа	аварцы	814473	Респ. Дагестан 93,12
	даргинцы	510156	Респ. Дагестан 83,41 Ставропольский край 7,88
	лезгины	411535	Респ. Дагестан 81,82
	лакцы	156545	Респ. Дагестан 89,26
	табасараны	131785	Респ. Дагестан 83,58
	рутульцы	29929	Респ. Дагестан 81,19
	агулы	28297	Респ. Дагестан 82,39 Ставропольский край 5,22
	цахуры	10366	Респ. Дагестан 78,8
	удины	3721	Ростовская обл. 42,27 Краснодарский край 21,74 Ставропольский край 9,03 Волгоградская обл. 7,36
Нахская группа	чеченцы	1360253	Чеченская Респ 75,84 Респ. Ингушетия 7,01 Респ. Дагестан 6,46
	ингуши	413016	Респ. Ингушетия 87,42 Респ. Северная Осетия 5,19
Адыго-Абхазская группа	кабардинцы	519958	Кабардино-Балкарская Респ. 95,91
	адыгейцы	128528	Респ. Адыгея 84,12 Краснодарский край 12,31
	черкесы	60517	Карачаево-Черкесская Респ. 81,95 Краснодарский край 7,35
	абазины	37942	Карачаево-Черкесская Респ. 85,25 Ставропольский край 8,70
	абхазы	11366	г. Москва 32,44 Краснодарский край 17,49 г. Санкт-Петербург 7,60 Ростовская обл. 6,06
	шапсуги	3231	Краснодарский край 99,44
Картвельская группа	грузины	197934	г. Москва 27,48 Краснодарский край 10,36 Респ. Северная Осетия 5,46 Ростовская обл. 5,37 г. Санкт-Петербург 5,10
ЭСКИМОССКО-АЛЕУТСКАЯ СЕМЬЯ			
	эскимосы	1750	Чукотский АО 87,66
	алеуты	540	Камчатская обл. 81,48

Окончание табл. 3

Языковые группы	Этнические группы	Численность этнической группы в России по переписи 2002 г., человек	Основные регионы проживания, %
ПАЛЕОАЗИАТСКИЕ НАРОДЫ			
	чукчи	15767	Чукотский АО 80,05 Корякский АО 8,96
	коряки	8743	Корякский АО 76,75 Магаданская обл. 10,16 Камчатская обл. 7,07
	нивхи	5162	Хабаровский край 47,50 Сахалинская обл. 47,46
	ительмены	3180	Корякский АО 37,14 Камчатская обл. 35,60 Магаданская обл. 20,22
	юкагиры	1509	Респ. Саха (Якутия) 72,70 Чукотский АО 12,26 Магаданская обл. 5,24
	чуванцы	1087	Чукотский АО 87,49
КЕТЫ			
	кеты	1494	Красноярский край 64,32 Эвенкийский АО 14,12 Томская обл. 6,22
СЕМИТО-ХАМИТСКАЯ СЕМЬЯ			
Семитская группа	евреи	229938	г. Москва 34,51 г. Санкт-Петербург 15,90
	ассирийцы	13649	Краснодарский край 27,58 г. Москва 20,05 Ростовская обл. 14,95 Ставропольский край 6,39
	арабы	10630	г. Москва 34,46 г. Санкт-Петербург 10,49 Краснодарский край 6,26 Волгоградская обл. 5,02
КОРЕЙЦЫ			
	корейцы	148556	Сахалинская обл. 19,92 Приморский край 12,05 Ростовская обл. 7,85 Хабаровский край 6,41 г. Москва 5,81
КИТАЙСКО-ТИБЕТСКАЯ СЕМЬЯ			
Китайская группа	китайцы	34577	г. Москва 37,02 Приморский край 11,11 Хабаровский край 11,03 Свердловская обл. 7,04
Вьетнамская группа	вьетнамцы	26206	г. Москва 59,59 Ставропольский край 5,02

Таблица 4.

Федеральные округа
(по состоянию на 2005 г.)

Название федерального округа	Состав	Центр	Площадь территории, тыс. кв. км	Численность жителей, тыс. человек (по данным переписи 2002 г.)
Центральный федеральный округ	Белгородская, Брянская, Владимирская, Воронежская, Ивановская, Калужская, Костромская, Курская, Липецкая, Московская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Тульская, Ярославская области, г. Москва	Москва	650,7	38000,7
Северо-Западный федеральный округ	Карелия, Республика Коми, Архангельская, Вологодская, Калининградская, Ленинградская, Мурманская, Новгородская, Псковская области, г. Санкт-Петербург, Ненецкий АО	Санкт-Петербург	1677,9	13974,5
Приволжский федеральный округ	Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Удмуртия, Чувашия, Кировская, Нижегородская, Оренбургская, Пензенская, Пермская, Самарская, Саратовская, Ульяновская области, Коми-Пермяцкий АО	Нижний Новгород	1038	31154,7
Южный федеральный округ	Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Северная Осетия, Чечня, Краснодарский, Ставропольский края, Астраханская, Волгоградская, Ростовская области	Ростов-на-Дону	589,2	22907,1
Уральский федеральный округ	Курганская, Свердловская, Тюменская, Челябинская области, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий АО	Екатеринбург	1788,9	12373,9

Окончание табл. 4

Название федерального округа	Состав	Центр	Площадь территории, тыс. кв. км	Численность жителей, тыс. человек (по данным переписи 2002 г.)
Сибирский федеральный округ	Республика Алтай, Бурятия, Тува, Хакасия, Алтайский, Красноярский края, Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская, Читинская области, Агинский Бурятский, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Усть-Ордынский, Эвенкийский АО	Новосибирск	5114,8	20062,9
Дальневосточный федеральный округ	Республика Саха (Якутия), Приморский, Хабаровский края, Амурская, Камчатская, Магаданская, Сахалинская области, Еврейская АО, Корякский, Чукотский АО	Хабаровск	6215,9	6692,9

Таблица 5.

Судебные округа в системе арбитражных судов Российской Федерации
(по состоянию на 2005 г.)

Название	Состав	Центр
Московский судебный округ	г. Москва, Московская область	Москва
Центральный судебный округ	Белгородская, Брянская, Воронежская, Калужская, Курская, Липецкая, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Тульская области	Брянск
Северо-Западный судебный округ	Карелия, Республика Коми, Архангельская, Вологодская, Калининградская, Ленинградская, Мурманская, Новгородская, Псковская, Тверская области, г. Санкт-Петербург	Санкт-Петербург
Волго-Вятский судебный округ	Республика Коми, Марий Эл, Мордовия, Чувашия, Владимирская, Ивановская, Кировская, Костромская, Нижегородская, Ярославская области	Нижний Новгород
Поволжский судебный округ	Татарстан, Астраханская, Волгоградская, Пензенская, Самарская, Саратовская, Ульяновская области	Казань

Окончание табл. 5

Название	Состав	Центр
Северо-Кавказский судебный округ	Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Северная Осетия, Чечня, Краснодарский, Ставропольский края, Ростовская область	Краснодар
Уральский судебный округ	Башкортостан, Удмуртия, Пермский край, Курганская, Оренбургская, Свердловская, Челябинская области	Екатеринбург
Западно-Сибирский судебный округ	Республика Алтай, Алтайский край, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская, Тюменская области, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий АО	Тюмень
Восточно-Сибирский судебный округ	Бурятия, Саха (Якутия), Тува, Хакасия, Красноярский край, Иркутская, Читинская области	Иркутск
Дальневосточный судебный округ	Приморский, Хабаровский края, Амурская, Камчатская, Магаданская, Сахалинская области, Еврейская АО, Чукотский АО	Хабаровск

Таблица 6.

Военные округа в Российской Федерации
(по состоянию на 2005 г.)

Название военного округа	История	Состав	Центр
Московский военный округ	Образован декретом СНК от 4.05.1918 г. Управление МВО с 26.10.1941 г. по 15.02.1942 г. находилось в г. Горький (Н.Новгород)	Белгородская, Брянская, Владимирская, Воронежская, Ивановская, Калужская, Костромская, Курская, Липецкая, Московская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Тульская, Ярославская области, г. Москва	Москва
Ленинградский военный округ	Петербургский округ образован 10 (22) августа 1864 г.; 29 августа 1914 г. переименован в Петроградский округ; 1 февраля 1924 г. был переименован в Ленинградский округ	Карелия, Республика Коми, Архангельская, Вологодская, Ленинградская, Мурманская, Новгородская, Псковская области, г. Санкт-Петербург, Ненецкий АО	Санкт-Петербург

Окончание табл. 6

Название военного округа	История	Состав	Центр
Приволжско-Уральский военный округ	Образован 1 сентября 2001 г. в результате объединения Приволжского и Уральского округов. Приволжский и Уральский округа созданы декретом СНК от 4.05.1918 г. Уральский округ расформирован в 1922 г., воссоздан в 1935 г. Округа впервые были объединены в Приволжско-Уральский округ в 1989—1992 гг.	Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Удмуртия, Чувашия, Кировская, Курганская, Нижегородская, Оренбургская, Пензенская, Пермская, Самарская, Саратовская, Свердловская, Тюменская, Ульяновская, Челябинская области, Коми-Пермяцкий, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий АО	Екатеринбург
Северо-Кавказский военный округ	Образован Декретом Совета Народных комиссаров 4 мая 1918 г.	Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Северная Осетия, Чечня, Краснодарский, Ставропольский края, Астраханская, Волгоградская, Ростовская области	Ростов-на-Дону
Сибирский военный округ	Образован 1 декабря 1998 г. в результате объединения Забайкальского и Сибирского округов. Сибирский округ впервые создан 6 августа 1864 г., в советский период утвержден 3 декабря 1919 г. Забайкальский округ создан 17 мая 1935 г.	Республика Алтай, Бурятия, Тува, Хакасия, Алтайский, Красноярский края, Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская, Читинская области, Агинский Бурятский, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Усть-Ордынский, Эвенкийский АО	Чита
Дальневосточный военный округ	Образован 31 мая 1918 г.	Республика Саха (Якутия), Приморский, Хабаровский края, Амурская, Камчатская, Магаданская, Сахалинская области, Еврейская АО, Корякский, Чукотский АО	Хабаровск
Калининградский особый район	Образован в 1994—1996 гг.	Калининградская область	Калининград

Таблица 7.

Некоторые экономические показатели субъектов федерации[1]

Субъект федерации	Валовый региональный продукт (ВРП), млн. руб., по данным на 2003 г.	ВРП на душу населения, тыс. руб., по данным на 2003 г.	Налоговые поступления с территории региона в консолидированный бюджет Российской Федерации (в бюджеты всех уровней), тыс. руб.
Республика Адыгея	10 164,8	22,83	1 921 439
Республика Алтай	7 766,3	38,22	2 485 374
Республика Башкортостан	279 664,4	68,34	73 374 939
Республика Бурятия	46 757,0	47,99	7 559 658
Республика Дагестан	54 851,7	21,08	5 663 946
Республика Ингушетия	4 821,7	10,14	699 531
Кабардино-Балкарская Республика	27 003,8	30,04	2 468 593
Республика Калмыкия	9 530,6	32,80	8 726 747
Карачаево-Черкесская Республика	11 885,5	27,22	2 166 791
Республика Карелия	48 059,3	67,81	7 531 313
Республика Коми	113 550,6	112,91	40 821 232
Республика Марий Эл	24 581,9	34,05	4 754 655
Республика Мордовия	36 926,9	42,15	33 064 524
Республика Саха (Якутия)	133 142,6	140,30	28 876 114
Республика Северная Осетия	20 938,5	29,62	3 463 529
Республика Татарстан	319 070,4	84,57	94 104 491
Республика Тыва	8 277,8	27,01	1 179 897
Удмуртская Республика	97 755,7	62,66	29 935 038
Республика Хакасия	29 229,1	53,86	5 629 330
Чеченская Республика	н/д	н/д	3 699 395
Чувашская Республика	50 180,8	38,45	11 463 435
Алтайский край	90 185,5	34,91	12 703 589
Краснодарский край	275 820,3	54,02	58 886 790
Красноярский край	277 719,3	96,26	70 860 904
Приморский край	124 036,1	60,47	26 736 656
Ставропольский край	110 142,7	40,40	21 176 600

[1] Финансовые показатели приведены по официальным данным Министерства финансов РФ по налоговым поступлениям, контролируемым Федеральной налоговой службой, по состоянию на 1 января 2005 г.

Продолжение табл. 7

Субъект федерации	Валовый региональный продукт (ВРП), млн. руб., по данным на 2003 г.	ВРП на душу населения, тыс. руб., по данным на 2003 г.	Налоговые поступления с территории региона в консолидированный бюджет Российской Федерации (в бюджеты всех уровней), тыс. руб.
Хабаровский край	122 550,4	85,88	28 049 546
Амурская область	54 783,1	61,24	10 172 604
Архангельская область	82 368,5	64,55	14 366 633
Астраханская область	54 279,2	54,21	11 466 199
Белгородская область	79 692,9	52,67	21 221 398
Брянская область	48 579,3	35,69	11 103 119
Владимирская область	67 022,3	44,57	14 248 296
Волгоградская область	137 448,1	51,42	30 354 635
Вологодская область	114 164,1	90,92	32 563 785
Воронежская область	105 053,4	44,64	17 804 894
Ивановская область	36 001,3	31,87	7 477 565
Иркутская область	172 830,3	71,23	32 720 376
Калининградская область	51 327,9	54,05	12 860 125
Калужская область	53 383,0	51,89	12 265 745
Камчатская область	24 956,2	75,53	6 776 072
Кемеровская область	171 383,4	59,67	53 695 224
Кировская область	62 388,2	42,17	12 734 054
Костромская область	32 965,4	45,43	6 858 823
Курганская область	38 917,6	38,76	5 991 551
Курская область	59 539,9	49,02	12 494 557
Ленинградская область	132 386,4	79,76	37 606 727
Липецкая область	98 140,6	81,72	25 330 291
Магаданская область	22 979,2	128,88	3 738 333
Московская область	447 054,9	67,51	112 282 923
Мурманская область	81 656,7	92,79	17 840 121
Нижегородская область	222 414,5	63,93	47 532 687
Новгородская область	39 069,0	57,24	6 278 829
Новосибирская область	168 017,7	62,86	33 465 911
Омская область	125 697,1	61,06	39 141 748
Оренбургская область	125 202,7	57,90	46 371 701
Орловская область	45 925,0	54,03	10 216 446
Пензенская область	49 151,4	34,23	11 416 620

Продолжение табл. 7

Субъект федерации	Валовый региональный продукт (ВРП), млн. руб., по данным на 2003 г.	ВРП на душу населения, тыс. руб., по данным на 2003 г.	Налоговые поступления с территории региона в консолидированный бюджет Российской Федерации (в бюджеты всех уровней), тыс. руб.
Пермская область	229 060,0	86,22	56 101 889
Псковская область	30 309,8	40,54	5 606 149
Ростовская область	183 425,8	42,02	32 948 449
Рязанская область	66 314,2	54,89	15 735 428
Самарская область	274 875,2	85,43	71 039 539
Саратовская область	131 303,8	49,67	27 712 801
Сахалинская область	67 443,2	125,34	15 286 421
Свердловская область	313 798,1	70,55	74 156 429
Смоленская область	51 706,8	50,08	9 236 386
Тамбовская область	50 868,0	43,89	8 080 619
Тверская область	74 127,5	51,35	15 026 330
Томская область	103 725,4	99,67	36 584 788
Тульская область	77 320,0	47,01	13 812 253
Тюменская область	106 959,0	81,12	49 916 102
Ульяновская область	58 340,5	42,76	10 758 509
Челябинская область	230 359,1	64,46	54 643 200
Читинская область	53 568,4	50,01	10 922 723
Ярославская область	104 492,2	77,35	26 217 701
Москва	2 441 425,8	234,94	615 609 716
Санкт-Петербург	435 682,7	94,22	108 762 520
Еврейская автономная область	8 593,4	45,28	1 299 393
Агинский Бурятский АО	2 016,0	27,73	3 095 400
Коми-Пермяцкий АО	3 099,6	23,06	564 301
Корякский АО	4 338,0	178,52	845 874
Ненецкий АО	25 239,3	603,81	13 803 810
Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	2 965,4	75,26	3 791 417
Усть-Ордынский Бурятский АО	4 188,4	31,12	381 684
Ханты-Мансийский АО	760 866,2	522,39	533 490 418
Чукотский АО	18 381,9	357,62	19 262 477
Эвенкийский АО	1 858,0	106,17	6 260 691
Ямало-Ненецкий АО	326 295,0	633,46	184 565 621

Продолжение табл. 7

Субъект федерации	Доля региона в общей сумме налоговых поступлений в консолидированный бюджет Российской Федерации (бюджеты всех уровней), %	Налоговые поступления с территории региона в федеральный бюджет, тыс. руб.	Налоговые поступления в бюджет субъекта федерации (без местных бюджетов), тыс. руб.	Налоговые поступления в местные бюджеты (все бюджеты субрегиональных уровней), тыс. руб.
Республика Адыгея	0,06	522 610	847 351	551 478
Республика Алтай	0,07	1 135 554	809 260	540 560
Республика Башкортостан	2,20	34 124 605	24 506 296	14 744 038
Республика Бурятия	0,23	1 261 477	3 995 813	2 302 368
Республика Дагестан	0,17	1 786 638	2 408 689	1 468 619
Республика Ингушетия	0,02	225 935	275 807	197 789
Кабардино-Балкарская Республика	0,07	624 023	903 220	941 350
Республика Калмыкия	0,26	5 378 985	2 052 716	1 295 046
Карачаево-Черкесская Республика	0,07	727 493	902 449	536 849
Республика Карелия	0,23	1 019 310	4 287 818	2 224 185
Республика Коми	1,23	22 799 868	15 442 275	2 579 089
Республика Марий Эл	0,14	1 494 072	2 146 842	1 113 741
Республика Мордовия	0,99	14 072 531	15 143 856	3 848 137
Республика Саха (Якутия)	0,87	8 217 180	13 675 212	6 983 722
Республика Северная Осетия	0,10	837 124	1 520 872	1 105 533
Республика Татарстан	2,82	47 587 658	33 560 752	12 956 081
Республика Тыва	0,04	211 878	400 973	567 046
Удмуртская Республика	0,90	16 024 170	8 516 803	5 394 065
Республика Хакасия	0,17	1 219 805	2 336 684	2 072 841
Чеченская Республика	0,11	2 103 558	1 594 959	878
Чувашская Республика	0,34	4 508 181	4 604 147	2 351 107
Алтайский край	0,38	2 330 358	5 220 141	5 153 090
Краснодарский край	1,77	22 961 570	18 774 797	17 150 423
Красноярский край	2,13	17 740 292	28 735 666	24 384 946
Приморский край	0,80	7 733 736	12 279 642	6 723 278

Продолжение табл. 7

Субъект федерации	Доля региона в общей сумме налоговых поступлений в консолидированный бюджет Российской Федерации (бюджеты всех уровней), %	Налоговые поступления с территории региона в федеральный бюджет, тыс. руб.	Налоговые поступления в бюджет субъекта федерации (без местных бюджетов), тыс. руб.	Налоговые поступления в местные бюджеты (все бюджеты субрегиональных уровней), тыс. руб.
Ставропольский край	0,64	7 902 251	8 643 044	4 631 305
Хабаровский край	0,84	8 304 724	12 809 446	6 935 376
Амурская область	0,31	1 795 785	4 925 942	3 450 877
Архангельская область	0,43	3 491 159	5 801 761	5 073 713
Астраханская область	0,34	4 639 222	3 663 806	3 163 171
Белгородская область	0,64	6 958 940	8 790 743	5 471 715
Брянская область	0,33	4 942 621	3 026 307	3 134 191
Владимирская область	0,43	4 972 145	4 604 969	4 671 182
Волгоградская область	0,91	13 036 807	8 209 477	9 108 351
Вологодская область	0,98	10 465 898	14 657 253	7 440 634
Воронежская область	0,53	5 169 761	7 560 168	5 074 965
Ивановская область	0,22	2 232 081	2 714 205	2 531 279
Иркутская область	0,98	8 194 558	13 150 755	11 375 063
Калининградская область	0,39	4 979 351	4 577 458	3 303 316
Калужская область	0,37	4 280 881	5 523 117	2 461 747
Камчатская область	0,20	2 015 596	2 770 733	1 989 743
Кемеровская область	1,61	18 347 867	24 372 694	10 974 663
Кировская область	0,38	4 121 452	5 246 399	3 366 203
Костромская область	0,21	2 315 255	2 534 108	2 009 460
Курганская область	0,18	1 767 752	2 514 026	1 709 773
Курская область	0,37	4 283 968	7 143 938	1 066 651
Ленинградская область	1,13	19 402 127	14 054 946	4 149 654
Липецкая область	0,76	4 492 513	13 580 368	7 257 410
Магаданская область	0,11	131 958	1 054 663	2 551 712
Московская область	3,37	39 533 771	44 585 457	28 163 695
Мурманская область	0,54	3 945 602	7 543 953	6 350 566
Нижегородская область	1,43	19 203 267	15 746 209	12 583 211
Новгородская область	0,19	1 186 997	2 232 070	2 859 762
Новосибирская область	1,00	12 903 795	11 360 004	9 202 112
Омская область	1,17	11 089 421	23 862 245	4 190 082
Оренбургская область	1,39	26 845 531	10 448 845	9 077 325

Окончание табл. 7

Субъект федерации	Доля региона в общей сумме налоговых поступлений в консолидированный бюджет Российской Федерации (бюджеты всех уровней), %	Налоговые поступления с территории региона в федеральный бюджет, тыс. руб.	Налоговые поступления в бюджет субъекта федерации (без местных бюджетов), тыс. руб.	Налоговые поступления в местные бюджеты (все бюджеты субрегиональных уровней), тыс. руб.
Орловская область	0,31	4 041 640	4 137 155	2 037 651
Пензенская область	0,34	3 414 184	4 624 191	3 378 245
Пермская область	1,68	24 034 266	20 021 436	12 046 187
Псковская область	0,17	1 296 974	2 016 845	2 292 330
Ростовская область	0,99	9 145 404	16 616 586	7 186 459
Рязанская область	0,47	5 427 711	6 489 304	3 818 413
Самарская область	2,13	33 710 772	22 288 762	15 040 005
Саратовская область	0,83	11 834 216	9 091 463	6 787 122
Сахалинская область	0,46	5 456 884	6 302 791	3 526 746
Свердловская область	2,23	24 518 719	29 273 321	20 364 389
Смоленская область	0,28	2 558 740	4 185 687	2 491 959
Тамбовская область	0,24	2 809 116	4 245 608	1 025 895
Тверская область	0,45	4 858 269	5 858 578	4 309 483
Томская область	1,10	23 420 890	8 768 317	4 395 581
Тульская область	0,41	1 702 699	7 845 610	4 263 944
Тюменская область	1,50	17 091 530	14 199 460	18 625 112
Ульяновская область	0,32	4 130 854	3 962 252	2 665 403
Челябинская область	1,64	15 243 951	25 361 476	14 037 773
Читинская область	0,33	3 227 698	3 717 232	3 977 793
Ярославская область	0,79	10 429 446	6 747 966	9 040 289
Москва	18,48	300 344 974	314 797 579	467 163
Санкт-Петербург	3,26	38 999 343	68 829 157	934 020
Еврейская автономная область	0,04	229 350	537 016	533 027
Агинский Бурятский АО	0,09	1 024 008	1 635 991	435 401
Коми-Пермяцкий АО	0,02	168 687	235 291	160 323
Корякский АО	0,03	111 782	550 979	183 113
Ненецкий АО	0,41	9 227 538	3 860 247	716 025
Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	0,11	1 203 338	1 882 342	705 737
Усть-Ордынский Бурятский АО	0,01	58 176	156 972	166 536
Ханты-Мансийский АО	16,01	349 913 008	96 406 738	87 170 672
Чукотский АО	0,58	5 439 070	11 293 369	2 530 038
Эвенкийский АО	0,19	1 148 400	4 373 619	738 672
Ямало-Ненецкий АО	5,54	135 906 337	33 476 317	15 182 967

Таблица 8.

Закрытые административно-территориальные образования
(по состоянию на 2005 г.)

Субъект федерации	Название ЗАТО	Численность жителей, тыс. человек (на 1 января 2004 г.)	Специализация ЗАТО[1]	Объем федеральной финансовой помощи (дотации в соответствии с законом "О федеральном бюджете на 2005 год"), млн руб
Республика Башкортостан	г Межгорье	18,5	н/д	234,047
Алтайский край	пос. Сибирский	12,2	База Ракетных войск стратегического назначения (РВСН)	102,801
Красноярский край	г. Железногорск	102,6 (включая подчиненные населенные пункты)	Атомная промышленность (Горно-химический комбинат)	730,347
	г. Зеленогорск	69,4	Атомная промышленность (Электрохимический завод)	—
	пос. Солнечный	10,8	База РВСН	54,969
	пос. Кедровый	5,0	База РВСН	82,661
Приморский край	г. Большой Камень	39,3 (включая подчиненные н.п.)	Военное судостроение и судоремонт	473,155
	г. Фокино	35,7 (включая подчиненные н.п.)	База ВМФ	275,248
Амурская область	пос. Углегорск	5,1	Космодром "Свободный"	94,172
Архангельская область	г. Мирный	30,2	Космодром "Плесецк"	177,202
Астраханская область	г. Знаменск	32,1	Военный полигон "Капустин Яр"	151,298
Владимирская область	г. Радужный	17,6	Научно-исследовательский испытательный лазерный центр "Радуга"	204,345
Камчатская область	г. Вилючинск	24,5	База ВМФ	486,933

[1] Все данные получены из открытых источников.

Продолжение табл. 8

Субъект федерации	Название ЗАТО	Численность жителей, тыс. человек (на 1 января 2004 г.)	Специализация ЗАТО	Объем федеральной финансовой помощи (дотации в соответствии с законом "О федеральном бюджете на 2005 год"), млн. руб.
Кировская область	пос. Первомайский	75,0	База РВСН	38,498
Московская область	г. Краснознаменск	28,7	База военно-космических сил	72,83
	пос. Восход	1,9	Военная связь	15,207
	пос. Молодежный	2,8	База РВСН	25,588
Мурманская область	г. Североморск	74,9 (включая подчиненные н.п.)	База ВМФ	638,061
	г. Полярный	18,2 (включая подчиненные н.п.)	База ВМФ	410,181
	Скалистый (г. Гаджиево)	15,3 (г. Гаджиево и подчиненные н. п.)	База ВМФ	241,98
	г. Снежногорск	13,1	База ВМФ, судоремонтный завод	342,633
	г. Заозерск	12,7	База ВМФ	295,019
	пос. Видяево	6,6	База ВМФ	149,051
	г. Островной	5,0 (включая подчиненные н.п.)	База ВМФ	371,153
Нижегородская область	г. Саров	88,1	Атомная промышленность (Федеральный ядерный центр)	331,263
Оренбургская область	пос. Комаровский	8,7	База РВСН	45,217
Пензенская область	г. Заречный	62,6	Атомная промышленность (ПО "Старт", НИКИРЭТ)	570,849
Пермская область	пос. Звездный	9,3	База РВСН	88,041
Саратовская область	г. Шиханы	6,7	Центр утилизации химического оружия	101,204
	пос. Светлый	12,5	База РВСН	67,926
	пос. Михайловский	1,2	Центр утилизации химического оружия	38,603

Окончание табл. 8

Субъект федерации	Название ЗАТО	Численность жителей, тыс. человек (на 1 января 2004 г.)	Специализация ЗАТО	Объем федеральной финансовой помощи (дотации в соответствии с законом "О федеральном бюджете на 2005 год"), млн. руб.
Свердловская область	г. Новоуральск	98,4 (включая подчиненные н.п.)	Атомная промышленность	—
	г. Лесной	56,0 (включая подчиненные н.п.)	Атомная промышленность	73,579
	пос. Свободный	9,7	База РВСН	75,933
	пос. Уральский	2,4	База РВСН	23,982
Тверская область	пос. Озерный	10,8	База РВСН	160,119
	пос. Солнечный	2,1	Военная промышленность	59,882
Томская область	г. Северск	115,0 (включая подчиненные н.п.)	Атомная промышленность (Сибирский химический комбинат)	710,518
Челябинская область	г. Озерск	91,6	Атомная промышленность (комбинат "Маяк")	91,195
	г. Снежинск	50,9 (включая подчиненные н.п.)	Атомная промышленность (Федеральный ядерный центр)	321,233
	г. Трехгорный	34,5	Атомная промышленность	–
	пос. Локомотивный	10,8	База РВСН	54,173
Читинская область	пос. Горный	10,3	База РВСН	17,427

Таблица 9.

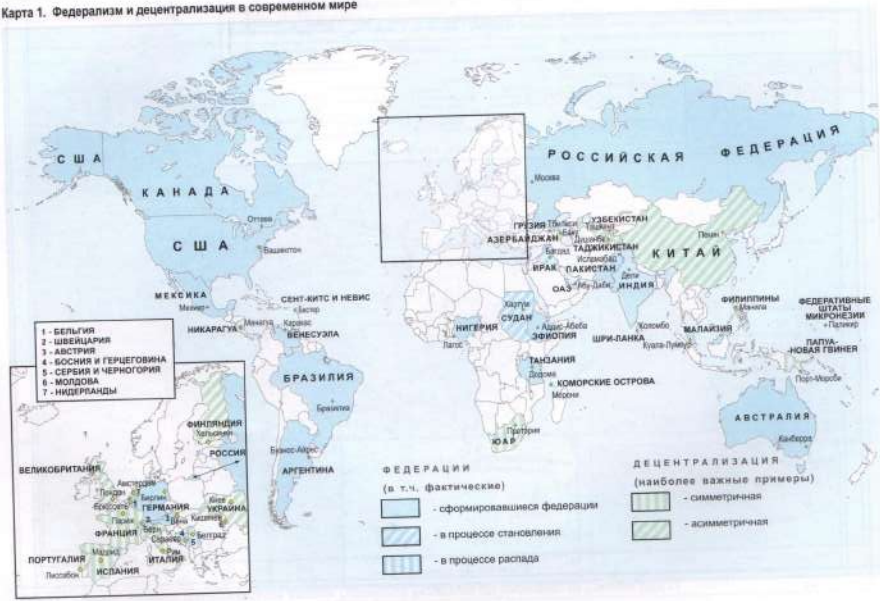
Наукограды в России
(по состоянию на 2005 г.)

Субъект Федерации	Название наукограда	История создания	Численность жителей, тыс. человек (на 1 января 2004 г.)	Специализация
Калужская область	г. Обнинск	Статус присвоен Указом Президента РФ от 06.05.2000 г. № 821 "О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Обнинску Калужской области"	105,5	Ядерная физика (Физико-энергетический НИИ, Обнинская АЭС и др.)
Московская область	г. Дубна	Статус присвоен Указом Президента РФ от 20.12.2001 г. № 1472 "О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Дубне Московской области"	61,2	Ядерная физика (Объединенный институт ядерных исследований)
	г. Пущино	Статус присвоен 27 октября 2005 г. постановлением правительства РФ № 642 "О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Пущино (Московская область) "	19,8	Биологические исследования (Биологический центр РАН)
	г. Реутов	Статус присвоен Указом Президента РФ от 29.12.2003 г. № 1530 "О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Реутову Московской области"	78,1	Аэрокосмическая промышленность (НПО Машиностроения)
	г. Королев	Статус присвоен Указом Президента РФ от 12.04.2001 г. № 416 "О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Королеву Московской области"	170,9 (включая подчиненные н.п.)	Аэрокосмическая промышленность (ракетно-космическая корпорация "Энергия" и др.)
	г. Фрязино	Статус присвоен Указом Президента РФ от 29.12.2003 г. № 1531 "О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Фрязино Московской области"	52,3	Радиоэлектронная промышленность (завод "Электроприбор", Институт радиотехники и электроники и др.)

Окончание табл 9

Субъект Федерации	Название наукограда	История создания	Численность жителей, тыс человек (на 1 января 2004 г)	Специализация
Новосибирская область	рабочии поселок Кольцово	Статус присвоен Указом Президента РФ от 17 01 2003 г № 45 "О присвоении статуса наукограда Российской Федерации рабочему поселку Кольцово Новосибирской области"	9,6	Сельскохозяиственные науки (Институт цитологии и генетики)
Тамбовская область	г Мичуринск	Статус присвоен Указом Президента РФ от 04 11 2003 г № 1306 'О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г Мичуринску Тамбовской области"	94,4	Сельскохозяиственные науки (Мичуринскии аграрныи университет)
Санкт-Петербург	Петергоф	Статус присвоен 23 июля 2005 г постановлением правительства РФ № 49 'О присвоении статуса наукограда Российской Федерации Петергофу"	76,8 (Петродворецкии раион Санкт-Петербурга)	ИТ-технологии электроника

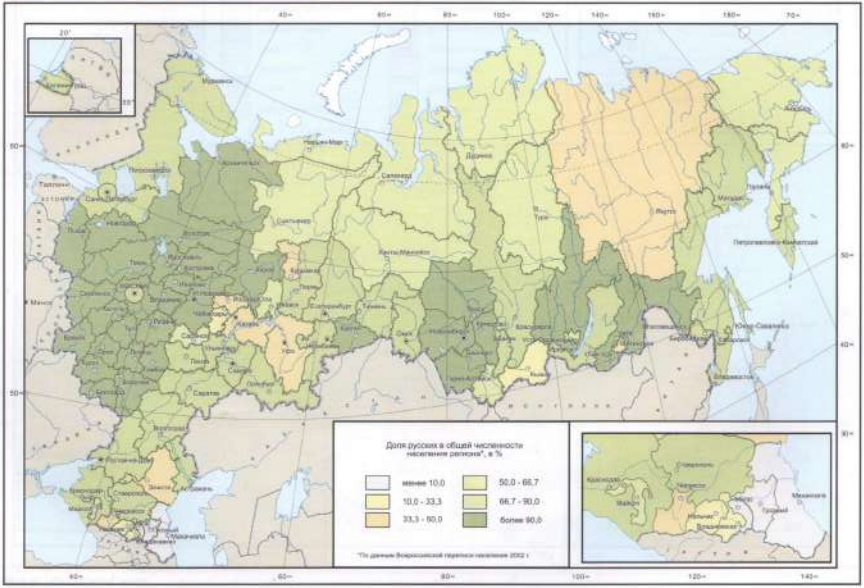
Карта 1. Федерализм и децентрализация в современном мире



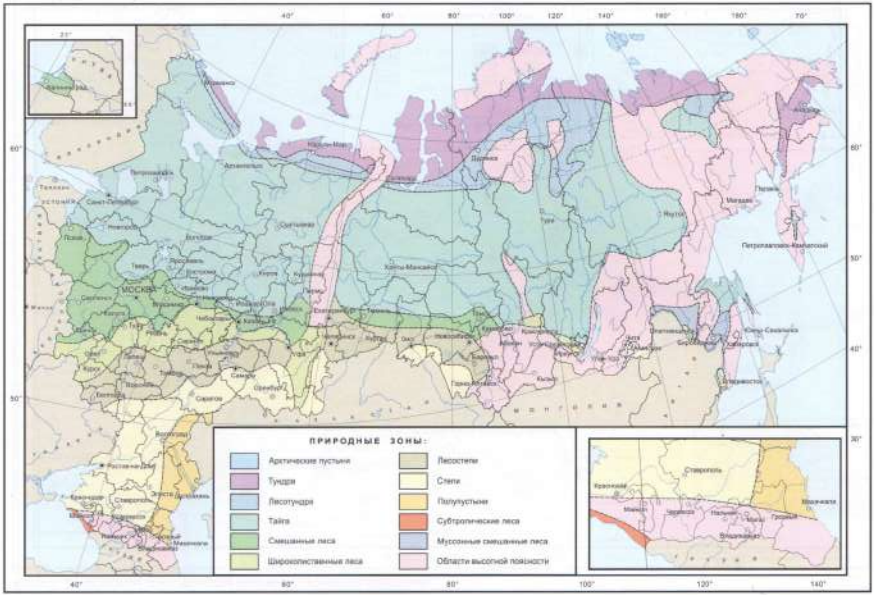
Карта 2. Административно-территориальное деление Российской Федерации (по состоянию на 1 января 2006 г.)

УСЛОВНЫЕ ОБОЗНАЧЕНИЯ:
Типы субъектов Российской Федерации:
республика
край
область
город федерального значения
автономная область
автономный округ
- вхождение автономных округов в состав краев / областей
Самара - административный центр субъекта федерации
- номера федеральных округов на карте:
1. Центральный,
2. Северо-Западный,
3. Южный,
4. Приволжский,
5. Уральский,
6. Сибирский,
7. Дальневосточный
Новосибирск - центр федерального округа
- границы федерального округа
Административные центры субъектов федерации - города с населением (чел.):
более 1 000 000
от 500 000 до 1 000 000
от 100 000 до 500 000
менее 100 000
- крупные городские поселения в сельском поселении
- современные процессы укрупнения субъектов федерации
Цифрами на карте обозначены: 1. Ленинградская, 2. Ленинградская 3. Ростовская, 4. Мордовия, 5. Марий Эл, 6. Чувашия, 7. Калмыкия, 8. Удмуртия, 9. Татарстан, 10. Башкортостан, 11. Свердловская, 12. Алтайская, 13. Алтай, 14. Хакасия, 15. Усть-Ордынский Бурятский, 16. Бурятия, 17. Аинский Бурятский, 18. Якутия, 19. Еврейская, 20. Приморский, 21. Сахалинская, 22. Корякский, 23. Камчатская, 24. Адыгея, 25. Карачаево-Черкесия, 26. Кабардино-Балкария, 27. Северная Осетия, 28. Ингушетия, 29. Чечня, 30. Дагестан.
Примечание: 1. АПАО - территория бывшего Коми-Пермяцкого АО, объединенного с Пермской обл. 1.01.2005. 2. Названия областей, краев и округов, ограниченных с их центрами, не подписаны.
Санкт-Петербург
МОСКВА
Н.Новгород
Екатеринбург
Новосибирск
Хабаровск
Ростов-на-Дону
Якутск
Петропавловск-Камчатский
Южно-Сахалинск
Владивосток
Мурманск
Архангельск
Новый Уренгой
Норильск
Тюмень
Тобольск
Сургут
Ханты-Мансийск
Салехард
Нарьян-Мар
Воркута
Инта
Ухта
Сыктывкар
Петрозаводск
Псков
Новгород
Вологда
Киров
Пермь
Ижевск
Казань
Самара
Саратов
Волгоград
Астрахань
Элиста
Ставрополь
Краснодар
Майкоп
Нальчик
Черкесск
Грозный
Махачкала
Магадан
Анадырь
Чита
Иркутск
Улан-Удэ
Абакан
Кызыл
Барнаул
Горно-Алтайск
Томск
Кемерово
Красноярск
Омск
Тюмень
Курган
Оренбург
Уфа
Орск
Тобольск
Ноябрьск
Новый Уренгой
Норильск
Дудинка
Якутск
Магадан
Анадырь
Петропавловск-Камчатский
Хабаровск
Владивосток
Южно-Сахалинск
Ставрополь
Краснодар
Нальчик
Грозный
Махачкала
Майкоп
Черкесск
Владикавказ
Элиста
Ростов-на-Дону
Волгоград
Астрахань
Саратов
Самара
Оренбург
Уфа
Орск
Пермь
Ижевск
Киров
Казань
Ижевск
Вологда
Новгород
Псков
Петрозаводск
Сыктывкар
Архангельск
Мурманск
Воркута
Инта
Ухта
Нарьян-Мар
Новый Уренгой
Норильск
Дудинка
Якутск
Магадан
Анадырь
Петропавловск-Камчатский
Хабаровск
Владивосток
Южно-Сахалинск
Чита
Иркутск
Улан-Удэ
Абакан
Кызыл
Барнаул
Горно-Алтайск
Томск
Кемерово
Красноярск
Омск
Тюмень
Курган
Оренбург
Уфа
Орск
Тобольск
Ноябрьск
Новосибирск
Тюмень
Тобольск
Сургут
Ханты-Мансийск
Салехард
Нарьян-Мар
Воркута
Инта
Ухта
Сыктывкар
Петрозаводск
Псков
Новгород
Вологда
Киров
Пермь
Ижевск
Казань
Самара
Саратов
Волгоград
Астрахань
Элиста
Ставрополь
Краснодар
Майкоп
Нальчик
Черкесск
Грозный
Махачкала
Магадан
Анадырь

Карта 3. Доля русских в численности населения субъектов федерации

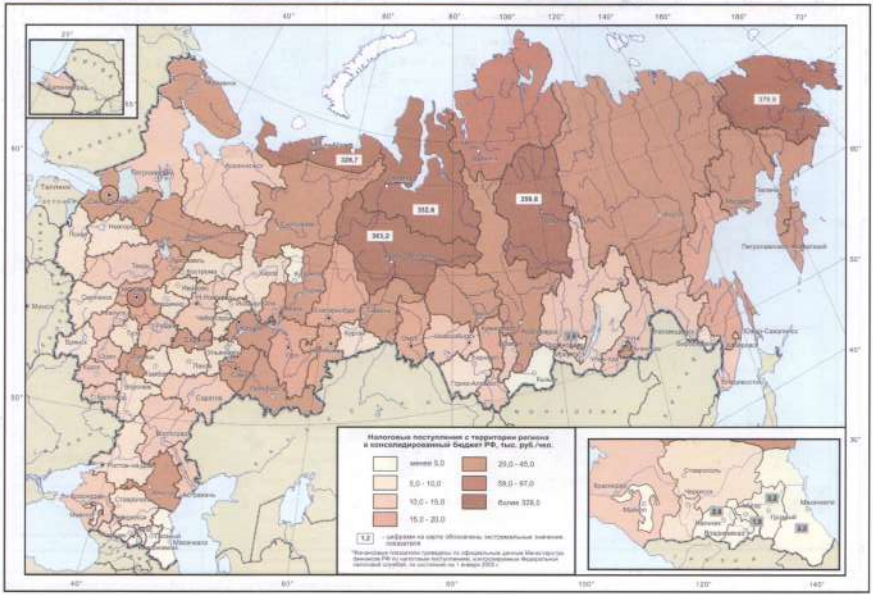


Карта 4. Природные зоны



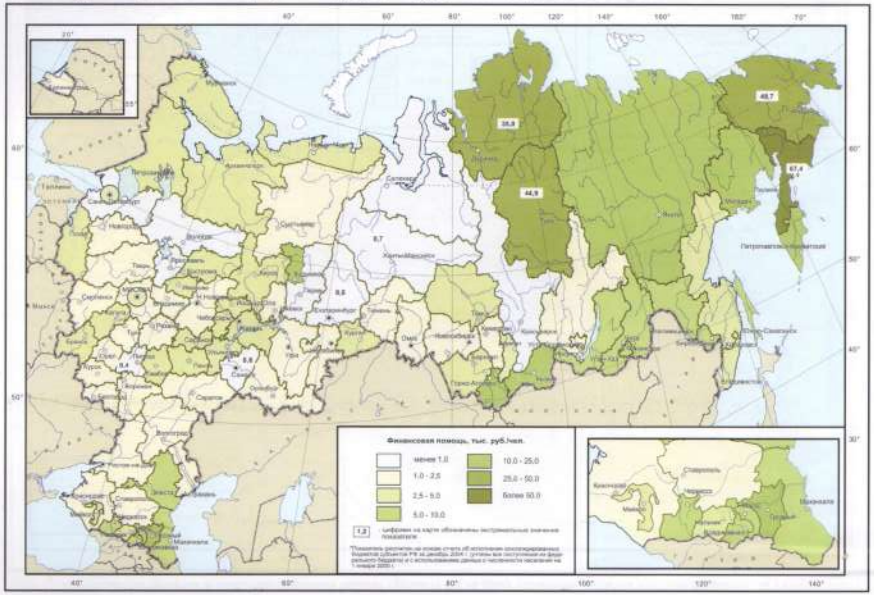
Карта 5. Валовый региональный продукт на душу населения, 2003 г.

Карта 6. Налоговые поступления с территории региона в консолидированный бюджет РФ (в бюджеты всех уровней), на 1 января 2005 г.



Карта 7. Налоговые поступления в консолидированный бюджет субъекта РФ на душу населения (включая местные бюджеты), на 1 января 2005 г.

Карта 8. Федеральная финансовая помощь субъектам федерации на душу населения, оценка по итогам 2004 г.



ABSTRACT

Political regional science came to Russia in 1990s. Gradually this definition has become widely recognized in Russian political science as one of its principal new trends. Of course regional political studies have been introduced and carried out for a long time in world's history. Actually any political study has a little bit of a regional one or pays some attention to spatial dimension. But it is the second half of the 20th century when scientists started to work over specialized scientific field like political regional science. On the one hand geographers started research in political geography. On the other hand political scientists carrying out regional studies started to identify their field as political regional science. As the time went by political regional science had gotten its status and recognition and was included in the list of obligatory disciplines for Russian students in political science. As a result the crucial need for new books on this subject came into being. The very first period of making the political regional science in Russia was characterized by the lack of uniformity in its meaning and definitions.

In 1999 the author of this book wrote and published the book called "Political geography", one of the first such books in Russia. Several years have passed since. During the time passed regional political studies have gone ahead. I continued to work over theory and methodology of regional studies, collected and worked up huge informational stuff both on Russia and foreign countries. Political life in Russia has not stopped for even a moment supplying me with new information and driving me for new conclusions It also was very useful to lecture for many years in Higher School for Economics (faculty of applied political science) and Moscow State University (faculties of philosophy and geography). New book called "Political regional science" is a result of this work.

The work over this book was started under auspices of National Foundation for Cadres Training. The text prepared for this Foundation was approved by Independent Committee for Certification of Educational Materials (ICCEM) as the main material for training students in political science (certificate № 092 issued by decision of ICCEM Council on 23 December 2004). Working on some parts of this book I also used results of research I conducted for Russian Humanitarian Scientific Foundation project № 02-03-18012a Partly the text of this book coincides with my several articles but the main part is published for the first time and was prepared especially for this issue. Last but not least this book was approved by Ministry for Science and Education of Russian Federation for training students studying political science.

This book presents political regional science as an integral field within political science with its own theory and methods. Besides it includes a lot of useful information on processes of territorial state-building, regional policies and regional political processes in Russia and other countries

The very first basic definition not identifying a specific science but outlining the broad research sphere is the definition of regional studies. Any study may be proved to be regional if it uses one of the following principles (or both).

- The differentiation principle which means the study of inter-regional differences of the same phenomenon.
- The localization principle which means the study of localized (i.e. clearly defined and delimited on the territory) complexes of different phenomena.

The usage of these principles helps to study the spatial dimension of any phenolmena. Spatial dimension of phenomena of any origin is the matter of regional studies.

Object of political regional study is the same as in general political science, i.e. political institutions, phenomena and processes. Political regional science is a result of synthesis of regional and political sciences the same way as political geography came into being as a result of synthesis of political science and geography.

Political regional science is still in the process of its formation. Even in the West it is too early to say that such science has been clearly defined. Russia with its unique territory and consequentially complex regional problems has a good chance to become one of the world's leading centers of political regional science. Political regional science is gradually becoming a specific scientific field of interdisciplinary origin with its own good prospects.

So the object of political regional science is very much the same as of political science as it is. For its clearer definition one can use the rule of territorial differentiation. This rule means that only phenomena characterized by territorial heterogeneity become objects of studies.

- Objects being studied in political regional science have their internal territorial differentiation. If such differentiation does not exist or is not considered to be meaningful an object is not relevant for political regional science.
- Political regional science studies political phenomena on sub-national level, i.e. within the state. It excludes objects of international scale or national-scale objects being spatially homogeneous.

The matter of political regional science is a spatial dimension of political phenomena. This matter includes.

- Political relations between centre (national level) and regions (sub-national levels). Such relations make up vertical dimension in political regional science;
- Spatially heterogeneous political phenomena in regions, i.e. horizontal dimension of political regional science.

Suffice it to mention that horizontal dimension deals with both differences of political phenomena from place to place (differentiation principle) and localized complexes of political phenomena (localization principle).

Political regional science is close to comparative political science. But usually comparative political science deals with cross-national studies. Political regional science deals with cross-regional comparative studies on sub-national level.

State territory is studied by three possible ways.

- Territorial heterogeneity.
- Territorial hierarchy.
- Territorial development.

Political regional science needs to make order in its terms meaning elements of territorial structure (geo-structure). It is important because the very words "regional science" derive from one of such terms. Region seems to be the most relevant definition. Speaking about regions one can identify territories delimited according to certain criteria and separated from the other territories (i.e. other regions). Region is a conventional integrity and at the same time it is a part of higher-level integrity. This definition is used to identify and delimit any part of the land using certain criteria.

Regions have narrow and broad meanings. Political regions in its narrow meaning are administrative units of first sub-national level. But it does not mean that political regional science deals with administrative division only. Political administrative region of the first order is the main formal (i.e. officially defined by law) unit of political space in any state. Such units are always taken into consideration by researchers.

In broader sense political region is a part of state territory with its certain political qualities.

- Formal region exists de jure being administrative unit.
- Informal region is defined by scientists according to results of their studies (the existence and borders of such regions are subject of scientific discussions).
- Vernacular region is defined by ordinary people and often constitutes the part of their identity.

Structuring of political space is called regionalization. Regionalization is both the process of territorial structuring and result of this process such as heterogeneous horizontal structure and vertical hierarchy (regional, or territorial, stratification).

Political science has important definition useful for studies of social and regional stratifications. It is plural society identified by Arend Lijphart. According to Lijphart political contradictions in plural society coincide with social cleavages. Lijphart describes society being divided into segments – rather closed and stable communities with their political and social characteristics. Plural society is not always multi-ethnic. Segments of religious and class and other origin also exist. All this segments create consociate democracy within plural society. Territorial segments, or regional communities, constitute one kind of segments. Territorial segments are regions in its informal sense. There are ethno-cultural, socio-economic and natural-geographic factors of political regionalization.

In political regional science we use comparative, system and structural-functional approaches. These approaches combine with those acquired from geography. The latter are

informal regionalization, "centre – periphery" theory, innovation diffusion etc. System approach lies in the core of political regional science. Political regional science deals with the territorial political systems as specific kind of political systems. States and sub-national regions are territorial political systems of different levels. The concept of "centre – regions" balance is used to study the state as a territorial political system.

Regional policy is one of the principal fields of national internal policy along with economic policy, social policy etc. Regional policies are measures meant to regulate "centre – regions" relations. Regional policies are about regulation of regional development, both political and economic, according to political goals defined on national level.

Regional strategy constitutes the core of any conscious regional policy. Regional strategy is a system of the main goals and decisions worked out in order to stabilize "centre – regions" balance for the future, stimulate development on the all levels of territorial hierarchy and reduce conflicts both vertical (between centre and regions) and horizontal (between regional communities). In other words regional strategy is the very essence of theory and practice used in regional policy conducted by the ruling elites. Regional strategy is often a part of national ideology.

Federalism is considered by regional political science as a specific kind of territorial political system and specific model of territorial state-building. In "centre – regions" relations federalism gives regions higher level of autonomy and self-government as compared with other territorial political systems.

In this book in its different parts one can find the whole array of issues political regional science deals with, first of all.

- International and Russian experience of territorial state-building.
- State as a territorial political system; development of federal territorial political systems.
- State's regional structure including its administrative territorial division.
- Regional politics and policies; federal intervention in federations.
- "Centre – regions" balance; regional participation and influence on national level.
- Institutions of regional and local government.
- Regional political processes.
- Regional elites.
- Regional political situations.
- Applied regional studies.

CONTENTS

Foreword 13

Introduction. Theoretical framework of political regional science 15

Chapter 1. Theory and methodology of political regional science 30
1.1. State's regional structure 30
1.1.1. The state as a territory 30
1.1.2. The region and territorial structure (geo-structure) 36
1.1.3. Regionalization in plural society 43
1.1.4. Factors and forms of regionalization 46
1.1.5. Regionalization study's methodology 49
1.2. Geographical modeling and regional political analysis 52
1.2.1. Geographic modeling of regional structure 52
1.2.2. Political innovations' diffusion 59
1.2.3. "Understanding" (interpretative) political regional science 63
1.3. The state as a territorial political system 68
1.3.1. Territorial state-building 68
1.3.2. Region in "centre – regions" balance 70
1.3.3. Centre in "centre – regions" balance 72
1.3.4. Conceptualizing "centre – regions" balance 75
1.3.5. Functionalist approach towards "centre – regions" balance 78
1.3.6. Regional policy: the definition 80
1.3.7. The matter of regional policy 83
1.3.8. The approaches in regional policy 88
1.3.9. Regional participation and regional political process 89
1.4. Territorial-political character of the federal state 90
1.4.1. Federalism: the definition 90
1.4.2. The character of the federal territorial political system 95
1.4.3. The concepts of the federalism 100
References 104
Control questions 106

Chapter 2. World practice of territorial state-building 108
2.1. Administrative territorial division of the state 108
2.1.1. Main definitions 108
2.1.2. Factors of administrative territorial division 110
2.1.3. Pattern of administrative territorial division 116
2.1.4. Toponymy of administrative territorial division 130

2.1.5. Morphology of administrative territorial division 133
2.1.6. Capitals in administrative territorial division system 136
2.1.7. Levels of administrative territorial division 138
2.1.8. Scenarios of administrative territorial division reorganization 139
2.1.9. The principles of administrative territorial division changes 147
2.1.10. State jurisdiction in the sea 149
2.2. Political administrative borders and border disputes 151
2.2.1. The definition 151
2.2.2. Characteristics of political limology 153
2.2.3. The border-making process 154
2.2.4. Border's morphology 156
2.2.5. Border dispute as a result of conflict in administrative territorial division system 160
2.3. Territorial political decentralization 162
2.3.1. Main definitions 162
2.3.2 Decentralization in unitary state 164
2.3.3. The formation of regionalist states 167
2.3.4. Post-colonial models of decentralization 171
2.4. Contemporary comparative federalism 176
2.4.1. Comparative studies of federalism 176
2.4.2 The genesis of the federalism and historical models of federalization 176
2.4.3. Federalization's factors 194
2.4.4. Classifications of federations 197
2.4.5. Federacy as a form of federalism 200
2.4.6. Federal transformation 202
References 204
Control questions 208

Chapter 3. Modeling state as a territorial political system: the world practice 209
3.1. National territorial political control 209
3.1.1. The unity if the national legal space 209
3.1.2. Territorial networks of the central administration agents. Direct and indirect federal administration 211
3.1.3. Special institutions of centralized control and sanctions against regional administrations 217
3.1.4. The federal intervention: defining the intervener and formal cause for intervention 221
3.1.5. Indirect sanctions 222
3.2. Institutions of regional influence on national level 223
3.2.1. Bicameralism and regional chambers in national parliaments 223

3.2.2. Chambers' hierarchy and functional differences 224
3.2.3. The ways of regional chambers' formation 226
3.2.4. Criteria of regional representation 227
3.2.5. Other means of regional representation in parliaments of federal states 230
3.2.6. Regional bicameralism in unitary states 231
3.2.7. Other forms of regional influence in federations 233
3.2.8. Widespread forms of regional influence 235
3.3. Power sharing among the power levels 241
3.3.1. Principles of power sharing 241
3.3.2. Ideology of power sharing and the powers of the centre 246
3.3.3. Power sharing in economy 250
3.3.4. Power sharing in land and subsoil use, and in agriculture 252
3.3.5. Power sharing in social sphere 254
3.3.6. Power sharing in infrastructure 258
3.3.7. Some main principles of power sharing 259
3.4. Regional government in modern state 261
3.4.1. Organization of regional government 261
3.4.2. Model of elected governor 262
3.4.3. Parliamentary model 266
3.4.4. Canadian and Australian (quasi-parliamentary) models 267
3.4.5. Model of appointed governor 268
3.4.6. Monarchic model 270
3.4.7. Swiss model 271
3.4.8. Regional government in unitary state 271
3.5. Local government in modern state 273
3.5.1. Concept and practice of local (self)-government 274
3.5.2. Territorial units of local government 281
3.5.3. Organization of local government 285
3.5.4. Powers of local government 289
References 293
Control questions 295

Chapter 4. Political historical development of Russian "centre – regions" system 296
4.1. "Centre – regions" relations in medieval Russia 296
4.1.1. Confederative – votchina model of XIII–XIV th centuries 297
4.1.2. Transitional udel – uyezd model of XV th century 304
4.1.3. Zemstvo model of XVI th century. 312

4.1.4. Asymmetry in regional policy and the government of rogue culture peripheries 319
4.2. "Centre – regions" relations under Romanovs dynasty 323
4.2.1. Transitional military-administrative model of XVII th century 323
4.2.2. Peter the Great model of regional policy (gubernia model with elements of self-government) 327
4.2.3. Centralization after Peter the Great 334
4.2.4. Catharine the Second model of regional policy (renewed gubernia model) 335
4.2.5. The emperor Paul: new centralization and simplification of regional policy 339
4.2.6. Alexander the First: partial decentralization 341
4.2.7. Nicholas the First: new ordering in the system 344
4.2.8. Zemstvo model of Alexander the Second 347
4 2.9. Alexander the Third: new partial centralization 353
4.2.10. Nicholas the Second: losing the balance in "centre – regions" relations 355
4.3. "Centre – regions" relations in Soviet period 358
4.3.1. February revolution and its consequences 358
4.3.2. Soviets: from the alternative self-government towards the new state power 360
4.3.3. October revolution and the birth of Soviet federalism 362
4.3.4. Cleavages of Russian space 365
4.3.5. Overcoming the national states' polycentrism 372
4.3.6. Sovereignty and political territorial subordination in Soviet federalism 378
4.3.7. National-territorial autonomy in RSFSR 383
4.3.8. Regional participation 393
4.3.9. Regional and local government 395
4.3.10. Regional economic planning and government 397
References 398
Control questions 400

Chapter 5. Regional structure of contemporary Russia 402
5.1. Development of administrative territorial division in Russia 402
5.1.1. Pre-revolutionary administrative territorial division system 402
5.1.2. The formation of new administrative territorial division system in Soviet period 405
5.2. Contemporary federalism and political administrative structure of Russia 413
5.2.1. The influence of the USSR break-up on the regional structure of Russia 413

5.2.2. Contemporary political administrative structure 416
5.2.3. Factors of regional structure's formation 421
5.2.4. Problems of regional multiplicity and enlargement 430
5.2.5. Federal districts' system 431
5.2.6. Principles of new federal regions' formation 435
5.3. Federal regions' status and the problem of territorial political asymmetry 440
5.3.1. Definition of federal regions' status 440
5.3.2. National-territorial autonomy and asymmetry 441
5.3.3. Exclusive status of Russian republics 445
5.3.4. Status of autonomous districts 458
5.3.5. Some prospects 464
5.4. Inter-regional borders and border disputes in contemporary Russia 466
5.4.1. Legal framework of inter-regional borders and their changes 466
5.4.2. Inter-regional border disputes 467
5.5. Exterritorial forms of ethnic self-organization 473
References 475
Control questions 478

Chapter 6. Regional policy and "centre – regions" balance in contemporary Russia 479
6.1. Legal framework of Russian regional policy 479
6.2. Federal centre in "centre – regions" relations 484
6.2.1. Russian president 484
6.2.2. Russian government 486
6.2.3. The role of Federal Assembly 488
6.2.4. The role of Constitutional court 489
6.2.5. The role of judicial power and prosecutor's office 490
6.2.6. The role of pressure groups in regional policy 491
6.3. Legal practices and institutions of federal intervention and centralized control 492
6.3.1. Presidential constitutional powers in federal intervention 492
6.3.2. Institutions of presidential influence in regional policy (presidential representatives) 496
6.3.3. System of bureaucratic verticals 503
6.3.4. Governors' suspension 505
6.3.5. Regional legislatures' dismission 510
6.3.6. Withdrawing powers from the regional government 511
6.4. Regional influence institutions on federal level 512
6.4.1. Character of Russian bicameralism 512

6.4.2. Development of the Federation Council 515
6.4.3. Federation Council powers in legislation 518
6.4.4. Regional and federal influence in the Federation Council 519
6.4.5. Consultative structures of regional representation 521
6.4.6. Regional lobbyism on federal level 524
6.4.7. Regional integration structures 527
6.5. Power sharing between centre and regions 531
6.5.1. Legal framework of power sharing 531
6.5.2. Central and regional powers in Russia 535
6.5.3. Autonomous districts' powers 540
6.5.4. Agreements on power sharing between centre and regions 541
6.6. Economic regional policy as a form of regional policy 548
6.6.1. The role of economic regional policy in political process 548
6.6.2. Regional financial resources and their changes 550
6.6.3. Regional financial dependency from centre 553
6.6.4. Individual federal aid 557
6.6.5. Exclusive economic regime in regions 560
6.6.6. Positions of the leading regions 563
6.7. Modeling "centre – regions" relations in Russia 566
6.7.1. "Post-sovereignization" model of 1991—1993 566
6.7.2. Model of 1994—1996 (model of Yeltsin and Chernomyrdin) 569
6.7.3. Model of 1997 (young reformers' model) 571
6.7.4. Model of 1998 (model of Primakov) 574
6.7.5. Recentralization model 2000—2005 (model of Putin) 577
6.7.6. Optimization of "centre – regions" relations after 2005 582
References 582
Control questions 586

Chapter 7. Regional and local government in contemporary Russia 588
7.1. Systems of regional government 588
7.2. Executive power in federal regions 591
7.2.1. Executive power in republics 592
7.2.2. Models of executive power in republics 594
7.2.3. Executive power in the rest of regions 597
7.2.4. Main characteristics of governor's institution 602
7.3. Organization of executive power in regions: comparative analysis 609
7.3.1. The structure of regional executive power 610
7.3.2. Institution of vice-president (vice-governor) 613
7.3.3. Institution of regional government 616

7.4. Legislative (representative) power in federal regions 619
7.4.1. Main characteristics of regional legislatures 623
7.4.2. Power division and counter-balances' system in Russian regions 631
7.5. Systems of local government 632
7.5.1. Constitutional principles of local self-government organization 633
7.5.2. Formation of local self-government in contemporary Russia 634
7.5.3. Territorial pattern of local self-government 637
7.5.4. Formation of local self-government structures 639
7.5.5. Local powers 641
7.5.6. Local self-government responsibility to the state 643
7.5.7. Patterns of inter-municipal integration 645
7.5.8. Territorial community self-government 645
7.6. Political conflicts in Russian regions 646
7.6.1. Approaches towards regional conflicts' studies in Russia 646
7.6.2. Conflict between governors and legislatures 649
7.6.3. Conflict between governors and local self-government 651
7.6.4. Conflict "governors vs. federal officials in regions" 655
7.6.5. Parties and business structures in regional conflicts 656
References 659
Control questions 661

Chapter 8. Political situation in Russian regions (regional elites, influence groups and political regimes) 663
8.1. Regional elites 663
8.1.1. Main definitions 663
8.1.2. Structural transformations of regional elites 665
8.1.3. Periods of regional elite's transformation 668
8.2. Framework of regional political analysis 671
8.2.1. Studying the regional political situation 671
8.2.2. Political institutions and influence groups in regional political situation 674
8.2.3. Regional political regimes 684
8.3. Regional political regimes and political situation in republics 688
8.4. Regional political regimes and political situation in the rest of federal regions. 696
8.4.1. North-Western federal district 696
8.4.2. Central federal district 701
8.4.3. Volga (Privolzhsky) federal district 707
8.4.4. Southern federal district 711

8.4.5 Urals federal district 715
8.4.6. Siberian federal district 718
8.4.7. Far-Eastern federal district 724
References 727
Control questions 729

Conclusion. Applied political regional science 731

Appendix 735

Abstract (in English) 777

Т88 **Туровский, Р. Ф.** Политическая регионалистика [Текст] : учеб. пособие для вузов / Р. Ф. Туровский ; Гос. ун-т — Высшая школа экономики. — М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. — 780, [4] с. + 8 с. цв. вкл. — (Учебники Высшей школы экономики). — Прил.: с. 735—768. — Карты: с. 769—776. — Abstract (in English): с. 777—780. — Contents: с. 781—788. — 3 000 экз. — ISBN 5-7598-0357-3 (в пер.).

Данное издание является одним из первых в России для такого нового и активно развивающегося направления в российской политической науке, как политическая регионалистика. В разделах учебного пособия представлен основной спектр научных и научно-практических проблем, которыми занимается политическая регионалистика. Особенностью учебного пособия является разработка общих теоретико-методологических основ политической регионалистики, что позволяет объединить и систематизировать накопленные и пока в значительной мере разрозненные знания по данному направлению. Используемый подход дает автору возможность рассмотреть самый широкий спектр проблем, связанных с региональным измерением политики.

Для преподавателей политической регионалистики и смежных политологических дисциплин, аспирантов и студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальностям "Политология" и "География", а также для всех интересующихся региональным (пространственным) измерением политики.

УДК 323
ББК 66.3

Учебное издание

Серия "Учебники Высшей школы экономики"

Туровский Ростислав Феликсович

Политическая регионалистика

Зав. редакцией *О.А. Шестопалова*
Редактор *О.В. Осипова*
Художественный редактор *А.М. Павлов*
Компьютерная верстка: *Л.А. Моисеенко*

ЛР № 020832 от 15 октября 1993 г.
Подписано в печать 18.07.2006 г. Формат 70x100 1/16.
Печать офсетная. Гарнитура T_Times ET. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 64,35. Уч.-изд. л. 55,3. Тираж 3000 экз. Заказ № 624. Изд. № 548.

ГУ ВШЭ, 125319, Москва, Кочновский проезд, 3.
Тел./факс: (495) 772-95-71.

ООО ПД «Современник»
445043, г. Тольятти, Южное шоссе, 30.

ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ДОМ

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

ПРЕДСТАВЛЯЕТ НОВИНКИ

ISBN 5-7598-0341-7
168 с.
60×88 1/16
обложка
2006 г.

Перегудов С.П.

Крупная корпорация как субъект публичной политики

Учебное пособие

Допущено Министерством образования и науки РФ в качестве учебного пособия для студентов вузов

Учебное пособие подготовлено на основе спецкурса, который читается автором на факультете прикладной политологии Государственного университета — Высшей школы экономики. Автор дает развернутую характеристику современной крупной корпорации как социально-политического института, используя концептуальные и теоретические наработки зарубежных и отечественных политологов. Анализируются отношения корпорации, общества и власти в странах Запада и ЕС. Прослеживается процесс становления корпоративного сектора в России, анализируются основные уровни взаимодействия крупного российского бизнеса с государством и обществом. В конце каждой главы приведены список рекомендованной литературы и тесты для контроля знаний студентов.

Для студентов и преподавателей вузов, а также для всех интересующихся данной тематикой.

ISBN 5-7598-0343-3
472 с.
60×90 1/16
переплет
2006 г.

Шкаратан О.И., Ильин В.И.

Социальная стратификация России и Восточной Европы: сравнительный анализ

Это первая в России книга, в которой обсуждаются ключевые идеи теории социальной стратификации трансформирующихся обществ, строящейся на учете цивилизационного фактора и критическом анализе трех теоретико-методологических подходов к объяснению эволюции этих обществ (теории модернизации, теории зависимого развития, теории эндогенного развития). Представлен обзор основных идей и концепций стратификации обществ советского и постсоветского типа, характера их эволюции в различных по цивилизационным и историко-экономическим предпосылкам странах бывшего СССР и Восточной Европы. Раскрыта динамика стратификационных систем, проведен анализ направленности воспроизводства реальных социальных групп, раскрыты процессы складывания национальных элит, групп крупных собственников, среднего класса; состав и положение низших слоев общества в России и странах Восточной Европы. Рассмотрены институциональные и социокультурные факторы возможных векторов развития социального неравенства в России и странах Восточной Европы.

Для исследователей и преподавателей, аспирантов и студентов, специализирующихся в области социальных, экономических и политических наук.

117312, Москва, ул. Вавилова, 7. Отдел реализации тел.: 772-95-71, факс: 772-95-71, e-mail: id.hse@mail.ru