

Перспективы российского федерализма: федеральные округа, региональные политические режимы, муниципалитеты

П.А. Федосов, С.Д. Валентей, В.Д. Соловей, В.Я. Любовный

От редакции. Предлагаем вниманию читателей третий [1](#), заключительный из серии докладов, выполненных в рамках проекта “Федерализм и публичная сфера в России и Канаде”. Проект осуществляется при финансовой поддержке Управления СИДА (Канада). Основная его цель: подготовить с учетом канадского опыта практические рекомендации для российских регионов, Федерального Собрания и заинтересованных центральных ведомств по совершенствованию взаимоотношений Центр — регионы в публичной сфере.

В качестве базовых исследовательских организаций, работающих над проектом, выступают: с канадской стороны — Факультет политической науки Карлтонского университета (Оттава), с российской — Международный фонд социально-экономических и политологических исследований (Горбачев-Фонд). Руководитель канадской части исследовательского коллектива — декан Факультета политической науки Карлтонского университета, профессор, доктор политических наук Г.Уильямс. Руководитель российской части — действительный член Академии политической науки, главный научный сотрудник Института социологии РАН, профессор А.А.Галкин.

В подготовке публикуемого доклада участвовали профессор кафедры политологии Московского государственного лингвистического университета П.А.Федосов (часть I), доктор экономических наук, профессор, руководитель Центра социально-экономических проблем федерализма Института экономики РАН, главный редактор журнала “Федерализм” С.Д.Валентей (часть II), кандидат исторических наук, эксперт Горбачев-Фонда В.Д.Соловей (часть III) и доктор экономических наук, профессор В.Я.Любовный (часть IV).

I. Федеральные округа: связующее звено или “пятое колесо” в механизме российского федерализма?

12 мая 2000 г. В.Путин подписал Указ “О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе”, существенно изменивший структуру территориального управления страной. Между всенародно избранным Президентом России и избранными населением главами исполнительной власти субъектов РФ появилось еще одно управленческое звено, обязанное своим происхождением не воле электората, а исключительно решению высшего должностного лица страны.

Институт полномочных представителей Президента формально предусмотрен Конституцией РФ. Вместе с тем в этом документе лишь зафиксировано право Президента назначать своих полномочных представителей. В каких случаях и для каких целей — там не уточняется. Отсутствуют указания на это и в федеральных законах.

К моменту подписания Указа реальная российская практика знала три разновидности полномочных представителей Президента. Во-первых, таковые действовали в федеральных органах государственной власти — Государственной Думе, Совете Федерации, Конституционном Суде и т.п.; во-вторых, они назначались для выполнения разовых поручений: в частности, для оглашения в Фе деральном Собрании особо важных законопроектов; в-третьих, они выступали в качестве своего рода комиссаров при главах субъектов Федерации. Именно о преобразовании последнего института и шла речь в упомянутом Указе.

Поскольку возможность создания федеральных округов не оговорена ни в Конституции, ни в федеральных законах, правовая природа данных образований принципиально отличается от правовой природы республик, краев, областей и автономных округов РФ. Федеральные округа не являются ни макросубъектами Федерации, ни объединениями ее субъектов, а представляют собой результат условной “нарезки” территории страны [2](#) в интересах более эффективного, относительно приближенного к регионам

президентского контроля и администрирования. Своеобразная экстерриториальность округов по отношению к каждому отдельному субъекту РФ призвана обеспечить их независимость от региональных элит.

Показательно, что границы федеральных округов не совпадают ни с границами ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Федерации, ни с традиционным макроэкономическим районированием. Так, в частности, Астраханская и Волгоградская области, традиционно входящие в Поволжье, отнесены к Южному округу, Тюменская область с Ямало-Ненецким и Ханты-Мансийским автономными округами включена не в Сибирский, а в Уральский федеральный округ, а Башкортостан, который всегда считался частью Приуралья, оказался в составе Приволжского федерального округа. Тем самым как бы подчеркивалась принципиальная новизна созданного управленческого звена, отсутствие преемственности между ним и предшествовавшими формами макрорегионального деления России.

Указом от 12 мая к числу ключевых задач полномочных представителей Президента в федеральных округах были отнесены:

- организация работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ;
- контроль над исполнением решений федеральных органов государственной власти;
- создание условий для проведения в жизнь кадровой политики Президента РФ;
- предоставление Президенту регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности, а также о политическом, социальном и экономическом положении в округе и внесение соответствующих предложений.

Таким образом, на полномочных представителей Президента фактически было возложено три круга задач: (1) надзор за работой органов власти в субъектах Федерации, (2) согласование с Москвой кандидатур на ключевые административные посты и поддержка кандидатов Центра на региональных и муниципальных выборах, (3) организация работы органов государственной власти. Но если идея внерегионального надзора за органами власти субъектов Федерации и независимого от них мониторинга ситуации в регионах кажется вполне продуктивной, то этого никак нельзя сказать о попытке поручить полномочным представителям Президента организацию работы соответствующих органов. Во-первых, в федеративном правовом государстве, каковым является (или хочет стать) Россия, компетенции каждого уровня власти определяются Конституцией и законом. Следовательно, они не могут быть перераспределены иными нормативно-правовыми актами. Между тем понятие “организация” работы, использованное в тексте Указа, предполагает выполнение полномочными представителями некоторых функций руководства в отношении региональных государственных структур. Другими словами, устанавливается соподчинение, не предусмотренное Конституцией. Во-вторых, у полномочных представителей Президента в федеральных округах отсутствует инструментарий, необходимый для такого рода деятельности. Его придется создавать заново, что утяжелит и без того непомерно разросшийся государственный аппарат.

Наиболее очевидная задача полпредов заключалась в том, чтобы в кратчайшие сроки обеспечить ликвидацию несоответствия конституций (уставов) и законов субъектов РФ Конституции страны и восстановить конституционный принцип верховенства федерального законодательства. Эта задача была тем более актуальной, что к моменту издания Указа примерно каждый пятый закон субъектов Федерации содержал позиции, противоречащие общероссийскому законодательству.

Сегодня, спустя два года после создания института полномочных представителей Президента в федеральных округах, можно констатировать, что в решении данной задачи они безусловно преуспели. Почти все законы субъектов Федерации, противоречившие федеральному законодательству в 2000 г., исправлены. Но... за тот же период принято немало новых региональных законов, находящихся не в ладах с российским законодательством. Согласно докладу Генерального прокурора на заседании Совета Федерации 15 мая 2002 г., в 1999 г. было выявлено 4600 нарушающих такое законодательство актов, в 2000 г. — 3700, а в 2001 г. — снова свыше 4 тыс. Это говорит о том, что полпреды, будучи способны побудить региональных законодателей к исправлению совершенных ранее ошибок, не в состоянии предотвратить появление новых отклонений от норм федерального законодательства — отчасти из-за противоречивости названных норм, а отчасти вследствие недостатка соответствующих сил и средств.

Одна из слабых сторон института полномочных представителей Президента в федеральных округах заключается в том, что он представляет собой чисто бюрократическую структуру, не связанную с волеизъявлением граждан. Да и степень публичности деятельности самих полномочных представителей Президента невысока. Не случайно в 2001 г., по данным опросов общественного мнения, лишь около четверти граждан знали имя полпреда в своем федеральном округе.

Ключевым для оценки эффективности института полпредов является вопрос о взаимоотношениях полномочных представителей Президента с главами регионов — губернаторами и президентами республик в составе РФ. За два года, прошедших с момента создания этого института, характер таких взаимоотношений радикально изменился.

На первом этапе федеративной реформы большинство губернаторов видело в рассматриваемом институте угрозу своим позициям. Подобные опасения были обусловлены тем, что в тот период никому, включая, вероятно, и самого инициатора реформы, не было ясно, как далеко страна продвинется в направлении “централизованной федерации”, как обозначал свою цель Президент, или унитаризма, как оценивали ее многие аналитики и лидеры регионов. По прошествии двух лет стало очевидно, что образование федеральных округов отнюдь не свидетельствует о радикальных намерениях “централизовать” и “унифицировать” Россию. Одновременно руководители субъектов Федерации осознали, что полномочные представители Президента в федеральных округах могут быть им полезны — в частности, они способны при личных встречах (правда, все более редких) с Президентом и в своих докладах ему озвучивать потребности, запросы или идеи опекаемых регионов. Насколько можно судить, этот канал используется довольно активно.

Практические отношения полномочных представителей Президента в федеральных округах с главами субъектов Федерации складывались в истекшие два года по-разному — в зависимости от положения дел в округе, от личных качеств полпреда, от наличия или отсутствия во входящих в округ регионах признанных лидеров, от степени лояльности последних центральной власти. Унифицировать эти отношения вряд ли возможно да и, скорее всего, не нужно.

Пока не очень ясно, какие функции возьмут на себя полномочные представители Президента в федеральных округах после того, как будут окончательно упорядочены отношения между Центром и субъектами Федерации. Некоторые региональные лидеры полагают, что полпредам следует заняться экономикой — например разработкой, лоббированием и координацией межрегиональных макроэкономических программ. Но для предоставления федеральным округам экономических полномочий пока нет законодательных оснований. Кроме того, как уже отмечалось, у полномочных представителей Президента нет соответствующих управленческих механизмов. Наконец, вызывает сомнения целесообразность создания еще одного уровня управления экономическими процессами, особенно учитывая четко выраженную ориентацию Президента на дальнейшую децентрализацию экономики.

Судя по всему, Президент формулирует требования к своим полномочным представителям в федеральных округах иначе. На первое место он ставит координацию работы правоохранительных органов. Это серьезнейшая задача, и ряд губернаторов позитивно оценивает взаимодействие с полпредами в этой сфере. Непонятно, правда, почему с такой координацией во всероссийском масштабе не справляются соответствующие федеральные министерства с их мощными вертикальными структурами и системами управления и является ли создание дополнительного координирующего органа необходимым условием ее налаживания.

Далее, Президент придает большое значение продолжению работы по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным и разграничению полномочий между Центром и регионами. Однако опять же не совсем ясно, в чем тут будет состоять роль полпредов. Ведь есть конституционные органы, которые уполномочены заниматься данными вопросами: Совет Федерации, призванный аккумулировать позиции регионов, и обе палаты Федерального собрания, осуществляющие законодательные функции. Имеется и специально предназначенный для проведения концептуального анализа, хотя и неконституционный Государственный совет.

В качестве еще одной долгосрочной задачи, решение которой следует возложить на полномочных представителей Президента в федеральных округах, называют также оптимизацию присутствия федеральных органов в регионах. Общеизвестно, что эти органы в регионах раздуты. Поэтому главным

вектором оптимизации могло бы стать сокращение региональных отделений федеральных структур, что, кстати, соответствует провозглашенному Президентом курсу на удешевление государственного аппарата. Но полномочный представитель — фактический руководитель федеральных органов в округе. Ожидать, что он сам добровольно возьмется за сокращение собственного бюрократического аппарата — значит предаваться несбыточным мечтам.

Иными словами, в стратегическом плане будущее федеральных округов, а соответственно — и полпредов остается весьма неопределенным. Быть может, введение института полномочных представителей Президента в федеральных округах — лишь очередной шаг на пути поиска адекватных решений методом проб и ошибок. Это не лучший способ, но другого у нас пока нет. Во всяком случае, по первым результатам нет резона ни превозносить этот институт — достижения его пока скромны, ни демонизировать его как потенциального разрушителя федеративных начал. Вряд ли имеют под собой почву и высказываемые некоторыми аналитиками опасения, что со временем федеральные округа станут базой формирования надрегионального самосознания граждан, таящего в себе угрозу появления нового, макрорегионального, сепаратизма. Социологические исследования пока не дают для таких опасений каких-либо оснований. Представляется, что стратегическое будущее у рассматриваемого института есть — и прежде всего как у надзорного, контролирующего органа. Именно так ставит вопрос и Президент РФ. В своем послании Федеральному Собранию 18 апреля 2002 г. он отмечал: “Настало время перенести на окружной уровень исполнение некоторых федеральных функций, приблизить их к территориям. Прежде всего, в части контрольной и кадровой работы” (курсив мой — П.Ф.). Впрочем, со временем и эти функции могут перейти к другим инстанциям: контрольная — к набирающей обороты Генпрокуратуре и разворачивающей собственную региональную сеть Счетной палате, кадровая — к пропрезидентским политическим партиям (конечно, в случае их успеха на предстоящих в декабре 2003 г. думских выборах). Тогда институт полпредов постепенно уйдет в тень, а затем — в небытие.

II. ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОКРУГА В СИСТЕМЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Структура управления: проблемы и подходы к их решению

Прежде чем говорить об оптимизации структуры управления (в т.ч. территориального) в России, необходимо уточнить, о какой собственно структуре идет речь. Как известно, структура федеральных органов исполнительной власти может рассматриваться по горизонтали и по вертикали. Горизонтальная структура подразумевает спецификацию управленческих ниш, которые закрепляются за тем или иным федеральным исполнительным органом (министерством, государственным комитетом и пр.). Что касается структуры вертикальной, то в государстве федеративного типа она предполагает распределение аппарата (полномочий) того или иного федерального органа по всем “этажам” власти и управления либо, соответственно, ограничение сферы его деятельности только самим федеральным уровнем. Характер такой структуры предопределяет возможность федерального органа действовать на местах либо непосредственно через своих представителей (территориальные органы), либо опосредованно — через функционально близкий аппарат управления регионального и местного масштаба.

Формирование горизонтальной структуры федеральных органов исполнительной власти в годы реформ осуществлялось довольно хаотично — изменения здесь происходили столь же постоянно, сколь и бессистемно. Частые смены правительств неизменно влекли за собой перетряхивание ведомственной структуры, причем противоположные по своей направленности действия каждый раз оправдывались нуждами совершенствования государственного управления.

Так, одно из ключевых звеньев в этом блоке — Министерство экономики России — то сливалось с Министерством финансов, то отделялось от него, то “впитывало” функции прочих ведомств, то “выделяло” их из себя, пока наконец не было преобразовано в Министерство экономического развития и торговли. В свою очередь, Министерство финансов лишилось значительной части своих функций, перешедших к Федеральному казначейству и Министерству по налогам и сборам, и утратило возможность эффективного контроля за финансово-бюджетным аппаратом регионального звена управления. Не менее показательна и судьба относительно недавно возникшего Министерства промышленности — это уже четвертая попытка создать соответствующее ведомство в России с начала реформ.

Бесконечная реорганизация ведомства, отвечающего за федеральную, национальную и миграционную политику, завершилась ликвидацией Министерства по делам федерации, национальной и миграционной

политики, передавшего часть своих полномочий Министерству экономического развития и торговли (развитие федеративных отношений и местного самоуправления) и Министерству внутренних дел (миграция). Перестраивались также антимонопольное и статистическое ведомства. Многие экономические министерства то появлялись, то исчезли (по внешнеэкономической деятельности, по поддержке и развитию малого предпринимательства и пр.), хотя внятных экономических мотивов того или иного решения представлено не было.

Ведомство по управлению государственной собственностью формально не было объектом значительных реорганизаций. Но при этом надо иметь в виду, что первые шесть-семь лет своего существования оно было вовлечено лишь в процессы приватизации, тогда как деятельность, отвечающая сути и цели этой организации, т.е. управление государственной собственностью, оказалась заброшена. Ситуация стала меняться два-три года назад. Сегодня очевидна необходимость серьезной реорганизации данного органа с целью локализации функций управления, с одной стороны, федеральной собственностью (в центре и на местах), а с другой — собственностью субъектов Федерации. По всей видимости, речь должна идти об учреждении Министерства по управлению федеральной собственностью с той или иной структурой территориальных органов. Столь же насущной представляется потребность в создании Государственного Комитета РФ по управлению федеральными природными ресурсами с широкими лицензионными и контрольными полномочиями на местах.

Мы не будем рассматривать здесь структуру и функции необходимых министерств и ведомств — для этого нужны дополнительные исследования и консультации, а попытаемся лишь обозначить причины, которые обусловили названную ситуацию и при сохранении которых бессмысленно надеяться на оптимизацию горизонтальной структуры федеральных органов исполнительной власти, включая их социально-экономический блок.

1. В федеральной Конституции дано излишне расширительное толкование предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов [см. Галкин и др. 2001, 2002]. К совместному ведению отнесены все ключевые вопросы социально-экономической политики. Это не позволяет (в т.ч. и в чисто институциональном аспекте) четко определить рамки и базовые направления полномочий и ответственности федерального Центра и его исполнительных органов.

2. У сменяющих друг друга правительств России отсутствуют реалистичные долгосрочные программы социально-экономического развития страны. Нет такой программы и у нынешнего правительства. Оно не решилось полностью придать официальный статус “Программе Грефа” [3](#), опубликовав лишь краткосрочный план действий на 2000 — 2001 гг.

3. Сохраняется порочная практика создания ведомств под “уважаемых” людей, пожелавших попробовать свои силы на управленческом поприще.

Без преодоления этих негативных тенденций задача создания эффективной горизонтальной структуры федеральных органов власти не имеет решения.

Выдвигаемые сегодня предложения относительно оптимизации вертикальной структуры федеральных органов власти и практических путей достижения этой цели определяются представлениями их авторов о направлениях и темпах преобразования основ российской государственности. Здесь можно выделить две точки зрения.

Сторонники первой, явно радикалистской, позиции высказываются за скорейшее проведение конституционной реформы, предполагающей резкое сокращение числа субъектов РФ, полный отказ от договорных форм регулирования внутрифедеративных отношений и пр. Данное предложение представляется не вполне обоснованным — и не только потому, что многое в нем остается неясным (например, судьба Федеративного договора и пр.). Назревшая потребность в преобразованиях — не повод для торопливости, тем более что подобная торопливость уже дорого нам обошлась при подготовке Конституции 1993 г. Едва ли стоит в погоне за политическим эффектом повторять допущенные ошибки.

Приверженцы второй точки зрения указывают на необходимость четкой проработки механизмов и темпов конституционных реформ с учетом позитивных и негативных сторон действующей системы федеративных отношений, а также такой серьезной новации в сфере государственного управления, как создание

федеральных округов. В частности, отмечается нецелесообразность и опасность попыток представить последний шаг в качестве реформы или “предреформы” федеративного устройства страны. Утверждается, что процесс формирования органов управления на уровне федеральных округов никак не связан (по крайней мере, на сегодняшний день) с пересмотром основ федеративного устройства и что такие округа образуют относительно независимую систему государственного территориального управления (государственного управления территориальным социально-экономическим развитием) в пределах приоритетов, функций и полномочий федеральных органов власти страны.

Следует отметить, что взгляд на федеральные округа как на важное звено в системе государственного управления разделяют далеко не все. Его противники апеллируют к тому, что подобные структуры не смогут эффективно работать, поскольку их место в системе органов государственной власти и управления не обозначено конституционно. Конечно, проблемы здесь есть. Но они не носят фатального характера и могут быть решены на базе действующего законодательства и его частичных корректировок. Согласно Конституции РФ (ст.78 п.1.), “федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц”. При этом в Основном законе не содержится указаний на то, что такие территориальные органы должны быть строго “привязаны” к отдельным субъектами Федерации и не могут действовать на межрегиональной основе.

Правда, ст.110 Конституции относит к исполнительной власти только правительство РФ, а не президентскую администрацию, частью которой являются полномочные представители Президента в федеральных округах. Иными словами, в рамках нынешней правовой системы и сами представители Президента, и их аппарат по существу оказываются эмиссарами не федеральной власти, а лишь администрации Президента. Это затрудняет их взаимодействие с окружными органами федеральной власти (правительства РФ), равно как и с органами власти и управления субъектов РФ.

Прежде чем говорить о возможности и целесообразности преодоления данного противоречия, необходимо понять, что представляют собой сами федеральные округа. Поскольку провести их полный анализ в рамках данного доклада вряд ли реально, рассмотрим в качестве примера социально-экономическую ситуацию в Центральном федеральном округе (ЦФО).

Социально-экономическая характеристика

Центрального федерального округа

ЦФО включает в себя 18 субъектов РФ, входивших ранее в два крупных экономических района (Центральный и Центрально-Черноземный). Территория округа — 0,7 млн. км² (3,9% всей территории страны). На конец 2000 г. там проживало 36,7 млн. чел. (25,5% населения страны). Вместе с тем в последние годы в ЦФО наблюдается отрицательный естественный рост населения — так в 2000 г. здесь родилось 1,3 млн. чел., а умерло 2,2 млн., т.е. число жителей сократилось на 957 тыс. чел. В округе зарегистрировано 16 млн. занятых и 1,9 млн. — безработных.

В 1999 г. (последние опубликованные данные) валовой региональный продукт ЦФО превысил 1,2 трлн.руб. (29,7% ВВП России), или 33 тыс.руб. на душу населения (против 28,5 тыс. руб. в среднем по стране). В 2000 г. объем инвестиций в хозяйство ЦФО составлял 297 млрд.руб., т.е. около четверти всех российских инвестиций, причем треть вложений приходилась на собственные средства предприятий и организаций, а две трети — на привлеченные средства.

На начало 2001 г. в ЦФО действовали 1,2 млн. предприятий и организаций. За 2000 г. в округе было произведено промышленной продукции на 828 млрд.руб. (17,4% всей промышленной продукции России), а стоимость строительно-монтажных работ достигла 144 млрд.руб. (28%).

Кредиторская задолженность предприятий и организаций округа составляла в 2000 г. 31% от такой задолженности в России, а дебиторская — почти треть. Общий объем кредиторской задолженности в округе превышал дебиторскую задолженность на 309 млрд.руб.

Более подробно показатели социально-экономического развития ЦФО и некоторых входящих в него субъектов РФ приведены в табл. 1-9. Хотелось бы обратить особое внимание на тот факт, что эти показатели в различных регионах существенно разнятся. Так, свыше 77% ВРП и около 70% промышленной продукции произведено в семи регионах, а на Москву и Московскую область приходится почти 70% всех инвестиций.

Бросаются в глаза и различия в уровне жизни населения: если в Москве среднедушевые доходы перевалили за 9 тыс. руб., то в Ивановской области они на порядок ниже.

Таблица 1

Основные показатели развития ЦФО за 1995 — 2000 гг.

	1995	1997	1998	2000	2000 (в % к 1995 г.)
Население на конец года (млн. чел.)	37,6	37,3	37,1	36,7	97,6
В т.ч. городское	29,4	29,3	29,2	29,0	98,6
Трудоспособное население на конец года (млн. чел.)	21,1	21,1	21,3	21,6	102,3
Занятое население на конец года (млн. чел.)	17,3	16,8	16,6	17,5	101,1
Безработные (млн. чел.)	1,5	1,6	1,7	1,4	93,3
Пенсионеры на учете (млн. чел.)	10,7	10,8	10,8	10,7	100
Ввод жилищ (млн. м ² общей площади)	10,6	10,2	9,9	10,2	96,2
Стоимость минимальной продуктовой корзины на 1 чел. (в руб.)			690	751	

Таблица 2

Валовой региональный продукт за 1999 г.

	Всего (млрд. руб.)	На душу населения (тыс. руб.)
Всего по России	4157,3	28,5
Центральный округ	1234,6	33,1
Московская область	160,0	24,5
Москва	677,4	78,5
Владимирская область	25,8	15,8
Курская область	25,4	12,6
Липецкая область	31,9	25,7
Тульская область	30,3	17,2
Ярославская область	37,7	26,6
<i>Итого по 7 субъектам</i>	958,5	
Удельный вес в округе	77,6	

Таблица 3

Объем материальных средств ЦФО на конец 2000 г. (млрд. руб.)

	Всего	Основной капитал	Материальные оборотные средства	Домашнее имущество семей
Россия	25,0	16,	2,8	6,2
Центральный округ	6,2	4,1	0,8	1,3
Москва	2,2	1,4	0,3	0,5
Московская область	1,4	0,7	0,2	0,5
Воронежская область	0,63	0,3	0,03	0,3
Нижегородская область	1,8	1,3	0,2	0,3

Таблица 4

Инвестиции в хозяйство округа в 2000 г.

	Всего (млрд. руб.)	На душу населения (тыс. руб.)	Место в России
Россия	1165,2	8,0	
Центральный округ	297,5	8,1	2
Московская область	55,0	8,5	14
Москва	150,6	17,6	3
Белгородская область	9,2	6,1	28
Воронежская область	7,6	3,1	58
Тверская область	9,8	6,2	27
Тульская область	9,5	5,5	33
Ярославская область	8,0	5,7	31
Итого по 7 регионам	249,7		
Удельный вес в округе	83,2%		

Таблица 5

Предприятия и организации (тыс.)

	Всего	В т.ч. мелких
Россия	3346	875
Центральный округ	1237	305
Московская область	126	46
Москва	759	177
Воронежская область	37	11
Тверская область	33	6
Тульская область	26	7
Итого по 7 регионам	981	247
Удельный вес в округе	79%	81%

Таблица 6

Объем промышленного производства в 2000 г. (млрд. руб.)

Россия	4762,5
Центральный округ	828,2
Московская обл.	138,0
Москва	229,1
Владимирская обл.	35,4
Курская обл.	25,8
Липецкая обл.	61,1
Тульская обл.	42,9
Ярославская обл.	48,8
Итого по 7 регионам	581,1
Удельный вес в округе	70%

Таблица 7

Жизненный уровень населения в 2000 г.

	Номинальная заработная плата (в руб.)	Среднедушевые денежные доходы населения в месяц (в руб.)	Место в России
Россия	2223	2193	
Центральный округ	2173	3279	1
Московская область	2269	1908	19
Москва	3229	9291	1
Белгородская обл.	1717	1382	44
Ивановская обл.	1184	912	76
Брянская обл.	1213	1150	64
Орловская обл.	1335	1325	49
Тамбовская обл.	1234	1433	40
Ярославская обл.	1906	1683	29

Таблица 8

Налоги и сборы в бюджет за январь — ноябрь 2000 г. (в млрд.руб.)

Субъекты Федерации	Всего	В т.ч. в федеральный бюджет
Россия	1257,5	560,8
Центральный округ	456,4	241,6
Московская область	57,8	35,6
Москва	309,3	169,9
Ярославская обл.	9,8	4,7
Белгородская обл.	6,7	2,4
Владимирская обл.	6,2	2,8
Воронежская обл.	7,6	3,3
Липецкая обл.	8,5	2,2
Орловская обл.	5,9	2,9
Рязанская обл.	6,1	3,3
Тульская обл.	7,4	3,0
Итого по 10 регионам	425,3	230,1

Таблица 9

Задолженность предприятий и организаций ЦФО на конец 2000 г. (в млрд.руб.)

	Кредиторская задолженность		Дебиторская задолженность	
	Всего	В т.ч. просроченная	Всего	В т.ч. просроченная
Россия	3514,9	1571,5	2450,8	916,3
Центральный округ	1099,1	368,5	790,2	223,7
Московская область	89,5	35,4	60,5	21,3
Москва	532,3	85,2	464,3	62,6
Белгородская область	20,4	9,5	12,7	4,6
Владимирская область	10,0	0,06	10,8	0,05
Курская область	25,6	15,7	13,3	8,0
Воронежская обл.	36,4	21,4	15,0	7,4
Рязанская обл.	19,2	8,4	12,5	2,9
Тверская обл.	27,0	18,4	15,0	9,0
Тюльская обл.	31,1	17,4	18,6	8,8
Ярославская обл.	29,9	12,0	13,0	3,7
Итого по 10 регионам	946	325 (34%)	725	203 (28%)

Хотя приведенные выше данные характеризуют ситуацию лишь в одном (причем наиболее экономически состоятельном) федеральном округе, они позволяют сделать три принципиальных вывода, касающихся всей системы федеральных округов.

1. Внутренняя социально-экономическая структура федеральных округов настолько пестра, что их нельзя рассматривать в качестве целостных образований. Поэтому речь может идти лишь об административных единицах, экономические и управленческие процессы внутри которых требуют известной координации “сверху”.
2. Сохранение (и развитие) федеральных округов оправдано в случае наделения их “надрегиональными” координирующими функциями по реализации общегосударственных программ (транспортных, энергетических и пр.), но никак не функциями, направленными на решение собственно региональных задач (социально-экономических и иных).
3. Придание федеральным округам статуса субъектов РФ нецелесообразно — хотя бы потому, что в условиях неопределенности в вопросах “совместного ведения” такой шаг лишь обострит противоречия в системе Российская Федерация — ее субъекты. Не решив ни одной из стоящих перед страной проблем 4, подобный чисто административный акт поставит начавшую выходить из кризиса Федерацию в крайне тяжелое положение. Весь груз проблем сохранится, но конфликты будут происходить не в системе 1 : 89, а в системе 1 : 7. Учитывая, что экономический потенциал этих семи территориальных образований сравним с соответствующим потенциалом ряда стран мира, нетрудно предположить, что имеющиеся противоречия не только не снимутся, но и усугубятся. А это, в свою очередь, может быть чревато кризисом российской государственности.

Механизмы включения федеральных округов в систему исполнительной власти

Рассматривая первоочередные шаги на пути включения федеральных округов в систему исполнительной власти, можно сформулировать следующую главную задачу: система федеральных органов власти должна обрести внутреннее правовое единство и отрегулировать отношения с исполнительной властью субъектов Федерации. Основой решения этой задачи стало бы внесение в Федеральный закон “О Правительстве РФ...” поправки, касающейся принципов формирования территориальных органов правительства Федерации и его ведомств, а также их взаимодействия с представителями Президента в соответствующих округах. Не вызывает сомнений, что наделение нынешних полпредов более высоким и четко определенным статусом полномочных представителей Президента и Правительства РФ способствовало бы преодолению многих правовых и организационных проблем.

С течением времени накопленный опыт следовало бы отразить в Федеральном законе “О федеральных округах в Российской Федерации и о представителях Президента РФ (вариант — представителях Президента и Правительства РФ) в указанных федеральных округах”. Не исключено, что до принятия названного закона

мог бы быть использован механизм двусторонних соглашений, который позволил бы окружным органам управления сбалансированно взаимодействовать с входящими в округ субъектами Федерации.

Оптимизация системы федеральных округов предполагает наделение их функциями: (а) гаранта общегосударственных (федеральных) интересов и приоритетов в экономической, социальной, экологической и иных областях, развития и укрепления единого рыночного и правового пространства России; (б) центра разработки и реализации новой федеральной государственной региональной политики, призванной сбалансировать интересы федерального Центра и регионов при формировании долговременной стратегии экономического роста и социального развития страны; (в) механизма по обеспечению селективного подхода к отдельным субъектам Федерации, входящим в состав конкретного федерального округа. При этом необходимо учитывать, что параметры данной системы будут во многом зависеть от того, станут ли округа полностью опосредовать взаимодействия субъектов РФ с федеральными органами власти либо такое опосредование примет частичный характер.

Позитивным следствием воплощения в жизнь первого сценария было бы освобождение центральных структур федеральных исполнительных органов от трудоемких контактов с представителями субъектов Федерации и их большую концентрацию на стратегических вопросах управления в сфере своих компетенций. Однако в нынешней ситуации (в частности, учитывая «обидчивость» региональных руководителей и склонность государственного аппарата к бюрократизации) реализация такой «тотально-опосредующей модели» маловероятна. Поэтому на данном этапе целесообразно ограничить управленческие функции федеральных округов рамками второго варианта. В этом случае округам предстоит, не препятствуя прямым взаимодействиям субъектов РФ с федеральным Центром, сосредоточить усилия на решении ряда конкретных, но крайне важных задач социально-экономического развития регионов. К их числу относятся: инвентаризация федерального имущества и федеральных природных ресурсов, а также управление ими; бюджетное содействие реально дотационным регионам, обеспечение социального характера федеральных финансовых мандатов; социальная помощь населению, поддержание минимальных социальных гарантий и стандартов; комплексное решение инфраструктурных проблем округа как единого поля хозяйственной деятельности и производственной кооперации; методическое содействие в разработке программ социально-экономического развития отдельных субъектов Федерации и их координация, создание долговременной концепции развития округа.

Для практической реализации сформулированных целей необходимо не столько декларировать полномочия округов, сколько реформировать их отношения с субъектами Федерации и прежде всего избавиться от характерного для большинства регионов груза искусственной дотационности. Задача эта весьма сложна и болезненна, и справиться с ней округам будет непросто. Вместе с тем не исключено, что именно через округа удастся добиться ее решения.

Разумеется, функции и полномочия федеральных округов будут в немалой степени определяться содержательным подходом к общим проблемам организации федеративных отношений и соответствующим экономическим механизмам. Так, долгое время не решается вопрос о четком разграничении собственности в сфере природопользования, что затрудняет реализацию соответствующих функций управления на уровне федерального округа. Очевидна также целесообразность мер по оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти, которым предстоит образовать свои окружные департаменты.

Для дальнейшей детализированной проработки проблем, связанных с развитием федеральных округов, необходимы экспертно-аналитические разработки по следующим направлениям: (а) совершенствование нормативно-правовой базы; (б) совершенствование механизмов проведения единой социально-экономической политики на уровне федерального округа; (в) введение окружных социальных нормативов, и пр.

Таким образом, включение федеральных округов в систему исполнительной власти — крайне сложное дело, требующее экономического обоснования и правового оформления. По сути, речь идет о создании принципиально новой системы территориального управления государством, позволяющей увязать порой разнонаправленные интересы Федерации и ее субъектов, обеспечить защиту общенациональных интересов на региональном уровне, гарантируя при этом учет интересов субъектов Федерации. Только при решении названных задач институт федеральных округов логично впишется в систему исполнительной власти, сыграв позитивную роль. При ином варианте его влияние на экономическую и политическую ситуацию в стране может оказаться губительным.

Региональные политические режимы

На социальной политике субъектов Федерации негативно сказываются не только финансово-экономические трудности. Налицо серьезные пробелы в законодательстве, регулирующие властные и имущественные отношения между Центром и регионами, между регионами и муниципальными образованиями. Эффективной социальной политике на региональном и местном уровнях препятствует также слабое экспертное и информационное обеспечение.

Действенная социальная политика предполагает наличие системы соответствующих оценок и критериев. Однако имеющаяся информационная база недопустимо бедна. Социальная статистика в основном фиксирует показатели динамики доходов и многократно раскритикованные формальные данные вроде “количества больничных коек”, “числа учащихся” и т.д. Статистическая отчетность далеко не полностью отражает процессы, свидетельствующие о снижении качества жизни.

Особый интерес с рассматриваемой точки зрения представляет политическая ситуация на уровне регионов, делающая возможным (или невозможным) функционирование публичной сферы, а следовательно — и проведение эффективной социальной политики, отвечающей интересам общества в целом. Ключевым для осмысления сути происходящего в российских регионах является понятие регионального политического режима. Наиболее удачно в отечественной политологической литературе сущность этого феномена раскрыта в коллективной монографии “Россия регионов”, в которой теоретический анализ органично соединен с углубленными региональными исследованиями [Гельман и др. 2000]. Поэтому при дальнейшем изложении будет использован ряд положений данной работы, в частности предложенная в ней классификация региональных режимов.

В основе этой классификации лежат сценарии выхода из неопределенности (в данном случае — из острого кризиса советской системы). Поскольку в реальной жизни обычно наблюдается комбинация сценариев, речь, естественно, идет об “идеальных типах”. Таких типов или, говоря иначе, “чистых” сценариев выхода из неопределенности авторы упомянутой работы насчитывают три: “победитель получает все”, “сообщество элит” и “борьба по правилам”.

Первый сценарий описывает вариант развития, при котором после крушения советского режима вся полнота власти оказывается в руках одной из группировок прежней элиты, подавившей своих конкурентов. В итоге устанавливается моноцентрический политический режим, характеризующийся преобладанием силовых стратегий. Такого рода ситуация оценивается авторами как “авторитарная”. Ее отличие от институционализированного авторитаризма — в том, что возникший режим действует в конституционных рамках, при сохранении формальных демократических институтов. Вместе с тем из политического процесса исключаются отдельные политики и организации и осуществляется жесткий контроль над прессой.

Для авторитарной ситуации типично также своеобразное взаимодействие формальных и неформальных институтов, которые не только враждуют, но и дополняют друг друга. Вакуум, обусловленный слабостью или отсутствием первых, заполняется вторыми. Важно отметить, что в данном случае неформальные институты не могут рассматриваться в качестве элементов гражданского (или протогражданского) общества; напротив, их преобладание блокирует его формирование.

Авторитарная ситуация (или неопатримониальный режим) сложилась в значительной части республик Федерации, в ряде областей, а также в Москве. Налицо отсутствие отчетливой зависимости между уровнем и темпами экономического развития, с одной стороны, и степенью демократизации — с другой. И в высокоразвитой, динамичной Москве, и в экономически отсталой, застойной Калмыкии политические режимы типологически близки. При этом, если нет сильных политических альтернатив и/или внешних вызовов, авторитарным ситуациям присуща высокая степень устойчивости.

Второй сценарий (“сообщество элит”) строится на структуризации интересов элит, выявлении расхождений между ними и достижении компромиссов. Тем самым создаются условия для формирования политического режима с доминирующим актором, но опирающимся на компромиссные стратегии и (преимущественно) на неформальные институты. Этот вариант тоже предполагает блокирование демократизации. Однако, в

отличие от первого случая, такое блокирование оказывается частичным. Подобные режимы обычно весьма чувствительны к воздействию ситуационных факторов и нередко непрочны.

Третий сценарий (“борьба по правилам”) подразумевает отсутствие доминирующего актора и отказ местных элит от использования силовых стратегий. В рамках указанного сценария возникают предпосылки для формирования полицентрического режима с преобладанием формальных институтов и использованием компромиссных стратегий. Этот тип режима еще нельзя назвать демократическим, но, в противовес двум описанным выше, он открывает возможность движения в сторону демократизации.

К “борьбе по правилам” региональные элиты обычно переходят вынужденно — в случае особо высокой неопределенности, исчерпанности силовых стратегий и угрозы утраты своих позиций. Поэтому можно предположить, что большей публичности политики, повышению значимости общественных структур и их автономии от государства способствует именно раскол элит. Правомерность такого предположения подтверждает исследование Г.В.Голосова, изучившего функционирование на региональном уровне политических партий. Приводимые им данные убедительно свидетельствуют, что стимулом к развитию в регионах партий служит возникающий в ходе электорального соревнования конфликт внутри региональной элиты, если, конечно, исходом этого конфликта не становится полная победа одной из ее группировок [см. Голосов 2000].

В случае “борьбы по правилам” справедливо говорить о возникновении “демократической ситуации”, при которой демократизация выступает в виде одной из возможностей. Однако слабость и неукорененность формальных институтов чревата откатным движением — переходом, при изменении соотношения сил, к одному из двух недемократических типов региональных режимов.

Наконец, вне рамок классификации находятся административные режимы, для которых характерно отсутствие или крайняя слабость внутренних акторов. Иначе говоря, эти режимы еще не доросли до политического уровня.

Нетрудно заметить, что подобная классификация учитывает исключительно позицию элит. И это не случайно. Разработавшие ее авторы исходят из того, что при анализе процесса трансформации в России массовых акторов можно игнорировать [Гельман и др. 2000: 23]. Потенциальные субъекты массовой политики (партии, профсоюзы, общественные движения), за редким исключением (например, КПРФ), либо не в состоянии выступать в качестве самостоятельных политических игроков ввиду слабости ресурсной базы и отсутствия стратегий, либо же являются инструментом соперничающих элитных группировок. Мало того, само возникновение массовых действующих лиц во многом есть следствие переноса противоречий внутри элиты на поле массовой политики. Другими словами, согласно заключению упомянутых авторов, российское общество в целом выступает не как субъект, а как объект политического процесса. Конкурирующие элитные группировки рассматривают его исключительно как ресурс. Соответственно, массовые политические движения (опять же за некоторыми исключениями) выступают в качестве субъекта лишь в той мере, в какой это допускают элиты.

Для такого вывода имеются основания, хотя его не следовало бы трактовать чересчур расширительно и, тем более, абсолютизировать. Приведенное обобщающее заключение не перечеркивает возможностей публичной сферы в России. Оно лишь побуждает рассматривать их как перспективу с далеко не гарантированным позитивным результатом.

Публичная сфера в контексте региональных режимов

В патримониальных (авторитарных) политических режимах публичная сфера находится под плотным и жестким контролем глав регионов. Обратимся в качестве примера к положению в Саратовской области. Все партии, кроме КПРФ и нескольких мелких левых групп, поддерживают губернатора. Почти полностью контролируется им и предпринимательский корпус, что исключает поддержку последним несанкционированных властью политических инициатив. Символическим оформлением сложившейся системы отношений стали Договор об общественном согласии и Общественная палата при губернаторе, вхождение в которую равнозначно публичной клятве верности главе области. Для контроля над социальными группами используется как новый (многочисленные консультативные советы при губернаторе), так и старый советский (собрания областного актива) инструментарий. Альтернативные источники информации оттеснены на обочину общественной жизни. К началу 1999 г., если вынести за

скобки коммунистические СМИ, на общественной арене сохраняла влияние лишь одна противостоящая губернатору газета. Областной администрации удается фильтровать и поток информации, поступающий из области в федеральные издания. Важнейший элемент демократии — выборы — действует лишь формально. Декларативная состязательность сочетается с предопределенностью результатов. В органы местного самоуправления избираются, главным образом, лояльные губернатору кандидаты. Должностные лица этих органов, прежде чем быть избранными, должны заручиться поддержкой губернатора.

В целом отношения губернатора с населением носят популистский, патерналистский характер. Активно эксплуатируется мифологема “добротого царя”: популяризируются “прямые” связи губернатора с населением, широкий резонанс получают показательные наказания провинившихся чиновников и т.д. Патерналистско-клиентелистская система воспроизводится и на низших ступенях иерархии — в районах и на отдельных предприятиях.

Примечательно, что с точки зрения буквы закона саратовский губернатор, в отличие от некоторых других, не вступает в конфликт с Кремлем. Созданные в области формальные институты, как правило, соответствуют федеральным нормам и правилам. Но фактически региональные законы выполняются лишь в той части, в которой они усиливают позиции губернатора, закрепляя возникшие неформальные институты.

Анализируя саратовский опыт, можно вычленить следующие основные характеристики патримониального политического режима: (а) монополия на власть и закрытость инстанции, принимающей властные решения; (б) лишение акторов (в т.ч. экономических) реальной автономии, недоступность для них политических ресурсов; (в) преобладание неформальных институтов над формальными; (г) использование доминирующим актором силовых стратегий; (д) укорененность патронажно-клиентельных отношений; (е) персональная власть губернатора, опирающегося на административную мобилизацию масс; (ж) патернализм и популизм [см. Гельман и др. 2000: 141].

Обратимся теперь к Нижегородской области, где до ухода в марте 1997 г. Б.Немцова с поста губернатора осуществлялся сценарий “сообщества элит”.

Соответствующий политический режим был установлен в 1991 г. на основе серии соглашений между губернатором и другими политическими и экономическими игроками. Достигнутая консолидация обеспечивалась преобладанием неформальных институтов. Все силы, потенциально и реально оппозиционные режиму либо претендовавшие на самостоятельность, были устранены или нейтрализованы. На первых же выборах после консолидации режима ключевой актор и режим в целом упрочили свое положение, добившись электоральной легитимации. В итоге демократизация была заблокирована, что, как ни парадоксально, не помешало утверждению за областью репутации “полигона демократических рыночных реформ”.

“Сообщество элит” в Нижегородской области очертило пределы демократизации в регионе путем: (а) ограничения конкуренции политических акторов; (б) исключения ряда акторов из процесса принятия решений; (в) полного доминирования неформальных институтов [Гельман и др. 2000: 165]. В результате партийная система в области оказалась предельно ослабленной, даже по сравнению с не очень влиятельной партийной системой страны в целом. Активность партий была фактически локализована в Общественной палате при представителе Президента РФ. В ходе выборов 1994 и 1998 гг. в Законодательное собрание области проходило лишь по одному партийному депутату. Исполнительная власть явно доминировала над представительными органами. Условием покровительства политическим и общественным объединениям и организациям выступала безоговорочная публичная поддержка администрации. Был установлен также косвенный контроль над СМИ.

Политический режим в Нижегородской области не был авторитарным в прямом смысле этого слова. Он допускал определенную автономию политического общества. Не было также прямых ограничений гражданских прав и свобод. Вместе с тем практика Нижегородской области подтвердила принципиальную неустойчивость “сообщества элит”, его зависимость от ситуации. Переход Немцова на работу в Москву и переезд туда ряда видных представителей местной элиты привели к крушению установленного ими режима.

В Рязанской области “сообщество элит” стало оформляться во второй половине 1990-х годов после избрания губернатором В.Любимова. Правящая коалиция, в которую вошла и КПРФ, не прибегала к силовым стратегиям. Успешно адаптировав формальные демократические институты и закамуфлировав фактическое

преобладание институтов неформальных, она утвердила свои доминирующие позиции. Автономия законодательной и местного самоуправления была сведена на нет вследствие контроля правящей партии, которая осуществляла косвенный контроль и над средствами массовой информации. Последующие выборы приобрели ограниченно конкурентный характер [Гельман и др. 2000: 251].

Вместе с тем было бы неверным характеризовать положение в Рязанской области как авторитарную ситуацию. Сложилось нечто вроде гибридного режима типа “делегативной демократии”, при котором наличествует приемлемый уровень политических прав и свобод при сохранении господства доминирующей группировки и очевидной слабости формальных институтов.

Примером относительной демократизации может служить Волгоградская область. В 1990-е годы в ней проводились конкурентные выборы, уважались права общественных организаций, был ограничен произвол властей. Тем не менее демократия не приобрела там отчетливой формы, что обусловило принципиальную неустойчивость режима. Отсутствие твердых политических гарантий против институциональных изменений открывало возможности для трансформации регионального режима в направлении авторитарной ситуации или “сообщества элит”.

Сравнение обстановки в соседних Саратовской и Волгоградской областях еще раз подтверждает отсутствие зависимости между уровнем социально-экономического развития региона и степенью демократизации его политического режима. Точно так же не прослеживается корреляции между степенью демократизации регионального политического режима и формальной политической принадлежностью губернатора. И при демократе Немцове, и при коммунисте Любимове в возглавляемых ими областях сформировался однотипный режим. В то же время наиболее демократичная из рассмотренных областей — Волгоградская — управлялась “красным губернатором”. Иными словами, есть все основания полагать, что основными акторами происходивших процессов выступали не столько сторонники и противники демократизации и либерализации, сколько “заинтересованные группы, стремящиеся, прежде всего, к контролю над ресурсами” [Гельман и др. 2000: 342].

Сомнительно, чтобы в условиях патримониального или гибридного режима могла сформироваться публичная сфера в западном понимании. Горизонтально интегрированное гражданское общество подменяется вертикальными патронажно-клиентелистскими связями, выполняющими функцию посредничества между лидерами и обществом. Сам по себе этот феномен есть естественная защитная реакция “негражданского” общества, связанная со стремлением элит, и масс сохранить политическую стабильность [см. Белокурова 2000: 22].

В целом демократические формы политической активности в России явно идут на спад. Соблазнительно, но вряд ли правомерно объяснять это тем, что нас не обошел стороной кризис традиционных форм политического участия, характерный для развитых западных демократий в последние десятилетия. Если на Западе ослабление подобных форм частично компенсируется выработкой новых механизмов участия, то в России даже размышления о таких механизмах не выходят за пределы узкого круга “продвинутых” жителей крупных городов, не говоря уже о том, что в нашей стране система отношений “политическая власть — общество” чаще всего вписана не в либерально-корпоративистскую, а в государственно-корпоративистскую сеть. По-видимому, ключевым фактором спада демократического участия в России является его неэффективность, т.е. “не только неспособность индивидов существенным образом повлиять на принятие решений, но и неверие подавляющего большинства граждан в возможность добиться перемен таким путем” [Белокурова 2000: 21].

Это, разумеется, отнюдь не свидетельствует о коренной непригодности нашей страны к демократии. Крайне важно, что наиболее значимый вид политического участия — электоральное — не утратил поддержки россиян, по крайней мере когда речь идет об общенациональных выборах. Граждане России сохраняют надежду на решение своей судьбы мирным и демократическим образом. Данное обстоятельство, в совокупности со сравнительно высоким уровнем признания таких ключевых демократических ценностей, как многопартийность, свободные и независимые СМИ, правовое государство и т.д., делает реальной демократическую перспективу России.

Потенциальные плацдармы публичной сферы

Важнейшим условием функционирования публичной сферы является активная роль политических партий.

Однако участие российских партий в региональной политике весьма ограничено 5. Они имеют мало возможностей повлиять на повседневную политическую жизнь в регионах. Наиболее благоприятное время для партийной активности — избирательные кампании, но по мере консолидации региональных элит поле для деятельности партий и здесь резко сужается. Данная ситуация объясняется рядом обстоятельств. Во-первых, большинство партий, в т.ч. общероссийских, не смогли обрести массовую социальную базу. (Единственное исключение — КПРФ.) Во-вторых, на влияние и популярность партий негативно сказываются усталость широких масс от политики, апатия населения, которое не видит позитивных результатов деятельности партий и общественных движений и дистанцируется от них. Наконец, немалое значение имеет тот факт, что исполнительная власть субъектов РФ стремится полностью контролировать публичное пространство регионов, и это ее стремление, судя по всему, встречает косвенную поддержку населения.

Принято считать, что основой формирования публичной сферы в российских регионах может стать местное самоуправление. Действительно, прямые выборы мэров и глав администраций способны создать серьезные препятствия для установления в регионах монолитного политического господства — ведь контроль над государственными аппаратами больших городов и связанная с ним возможность построения системы политико-экономического управления есть условие появления альтернативных центров политической власти, обеспечивающих легитимацию, лояльность и монополию на насилие [см. Гельман и др. 2000: 105]. Не случайно в ряде российских регионов, где большая часть местных ресурсов сосредоточена в областном центре и существуют прямые выборы мэра, в 1990-е годы сложились бицентричные региональные режимы с несколькими относительно самостоятельными “партиями власти” и системами управления.

Тем не менее на практике воздействие органов местного самоуправления, прежде всего в региональных столицах и других крупных городах, на трансформацию региональных политических режимов было очень сильным. По справедливому заключению авторов монографии “Россия регионов”, “местное самоуправление приобретало политическое (а не только административное) значение в регионах при наличии двух условий: (1) когда ‘советское наследие’ создавало достаточные экономические и социальные условия как для существования влиятельных акторов, так и для их автономии по отношению друг к другу, а также для автономии городского управления по отношению к областному; (2) когда характер перехода не приводил к возникновению моноцентричного режима в результате ‘перехода без смены элит’ или же выхода из неопределенности по сценарию ‘победитель получает все’. Сочетание этих благоприятных для автономии местного самоуправления условий в регионах встречалось достаточно редко” [Гельман и др. 2000: 364].

Из рассмотренных выше региональных режимов лишь в Волгоградской области местное самоуправление в областном центре способствовало установлению полицентричного режима. В то же время в Рязанской и Нижегородской областях автономия областного центра была существенно ограничена, а в Саратовской — сведена на нет.

По-видимому, политические перспективы местного самоуправления зависят не столько от внутрирегиональных, сколько от внешних факторов, в первую очередь от государственной стратегии в данной сфере. Напомним, что реформа местного самоуправления была инициирована федеральным центром, однако, не будучи подкреплена ресурсами, оказалась не в состоянии повлиять на характер региональных политических режимов.

Потенциальным ограничителем авторитарных устремлений и перспективной площадкой для развертывания публичной сферы могут выступать и региональные legislatures. В ряде областей, прежде всего там, где губернаторы не располагают неограниченной властью, они превратились в питомник оппозиции, а иногда даже в квазипартии. Став трибуной выражения недовольства, они обрели реальную возможность влиять на общественное мнение. Контроль над большинством в законодательном органе нередко служит условием победы на губернаторских выборах. Законодательный орган, оппонировавший губернатору, создает атмосферу соревновательности, даже если сам обладает относительно скромными полномочиями.

Доминированию элитных групп, стоящих у власти, препятствует и неослабевающая поддержка россиянами такой демократической процедуры, как выборы. Избрание глав исполнительной власти регионов остается тем единственным институтом, который не смогли полностью устранить, нуждаясь в электоральной легитимации, даже самые жесткие региональные режимы. При удачном стечении обстоятельств выборы способны привести даже к смене режима. Отсюда возрастающее внимание региональных элит к “черному

пиару”, к интенсивному использованию так наз. административного ресурса. Особенно выраженные формы давление на электоральный процесс приобретает в регионах с “авторитарной ситуацией”, где — при недостаточном контроле со стороны федеральной власти — реальные выборы подменяются их имитацией.

К сожалению, имеющиеся механизмы противодействия доминирующему влиянию властвующих региональных элит открывают лишь возможность разветвления публичной сферы.

Неоднозначные последствия государственной стратегии

Очевидно, что только целенаправленная и последовательная стратегия федерального Центра в состоянии обеспечить демократизацию российской политики на уровне регионов, а следовательно — и эффективную деятельность публичной сферы. Однако готовность центральной власти к внесению соответствующих корректив в региональную и федеративную политику проявилась, притом весьма робко, лишь после смены Президента — иными словами — в истекшие два-два с половиной года.

На протяжении всех 1990-х годов в России господствовала концепция “минимального государства”. Руководствуясь этой концепцией, государство фактически отказывалось выступать гарантом провозглашаемых им политических и экономических свобод. В результате группы, находившиеся у кормила власти, смогли беспрепятственно удовлетворять свои интересы, контролируя, а в некоторых случаях — и игнорируя демократические институты и процедуры. В целом региональная политика определялась формулой “лояльность в обмен на невмешательство”.

К концу 1990-х годов в отношениях между Центром и регионами сложился своеобразный статус-кво. Первый пик сепаратистских настроений, стимулированный политическим кризисом 1992 — 1993 гг., удалось благополучно миновать. Региональные элиты осознали выгоды ситуации, когда федеральный Центр политически слаб, а само государство в высокой степени децентрализовано, ведь при таких обстоятельствах можно было, с одной стороны, рассчитывать на помощь Центра, а с другой — удерживать его вмешательство в жизнь региона на минимальном уровне.

Влияние федеральной власти на положение в регионах было в то время крайне хаотическим. Правда, иногда, как бы выходя из спячки, Центр пытался то укрепить институт представителей Президента на местах, то повысить статус и расширить полномочия органов местного самоуправления, то диктовать отдельным регионам экономическую политику. Но эффективность всех этих шагов была незначительной. Квазифеодальная система властных отношений торпедировала любые усилия по проведению энергичной политики как в масштабах страны, так и на уровне регионов.

Подлинной целью федеративной реформы, инициированной В.Путиным, было изменение властной конфигурации, ослабление глав регионов как альтернативного средоточия власти. И эта цель в целом была достигнута. Одновременно был нанесен удар по сепаратистскому потенциалу территорий и минимизированы конфедеративные тенденции. Задача поощрения демократизации в регионах Центром явно не ставилась, хотя у него имелись для этого реальные возможности. Федеральная власть не решилась также предпринять меры, способствующие сколько-нибудь существенному обновлению губернаторского корпуса, а ограничилась тем, что “несколько поугала” региональных лидеров, а затем начала договариваться с ними о поддержке, “определив ее условия” [см. Туровский 2002: 18].

Представляется, что такая тактика обусловлена двумя ключевыми факторами. Первый из них — относительно высокая стабильность региональных режимов, опирающихся на сложившуюся сеть местных и общенациональных финансово-политических групп, на устойчивую композицию сил в регионах. В последние годы эта стабильность не только не ослабла, но даже в каком-то смысле укрепилась.

Считается, что главными жертвами путинской политики должны были стать “два чрезмерно усилившихся при Б.Ельцине элемента российской политической конструкции — регионы и ‘олигархи’”. Но отстранение последних от федеральной власти “привело к естественному перетеканию ресурса их политического влияния на региональный уровень”. Крупные компании стали создавать региональные плацдармы, обеспечивающие им более благоприятный финансово-политический климат и позволяющие “вести диалог с Центром с новых позиций. Таким образом, наметилось сложение двух ‘нелояльных’ групп, испытывавших давление со стороны нового президента” [Туровский 2002: 41]. Не вызывает сомнений, что активное вторжение в региональную политику общенациональных олигархических групп способствует нарастанию

авторитарных тенденций и, соответственно, дальнейшему ослаблению публичной сферы.

Второй фактор заключается в том, что в преддверии очередного избирательного цикла 2003 — 2004 гг. Центр, стремящийся сохранить массовую поддержку, заинтересован скорее в лояльности губернаторов и стабильности в регионах, нежели в чреватой кризисом и непредсказуемым исходом демократизации региональных режимов.

На проходивших в последнее время губернаторских выборах отчетливо обнаружилось стремление ведущих политических акторов манипулировать электоральным поведением граждан. Зачастую конкуренция на выборах настолько ограничивалась, что их результат был полностью predetermined. “По сути, избирательные кампании стали превращаться из борьбы между кандидатами в борьбу между ‘управляющими’ субъектами”, в роли которых выступают Кремль, региональные власти и влиятельные бизнес-группы [Туровский 2002: 42]. Очевидно, что подобная тенденция еще больше сокращает роль публичной сферы в регионах.

С особой силой влияние этой тенденции ощутили на себе политические партии. Их значение в региональной политике, как уже отмечалось, и без того невелико и проявляется преимущественно на выборах. Между тем единственной партией, чьи кандидаты реально конкурировали за пост губернаторов на выборах 2001 — 2002 гг., оказалась КПРФ.

Таким образом, мы вправе констатировать следующее:

1. Состояние публичной сферы в российских регионах зависит, в первую очередь, от региональных режимов. Поскольку в подавляющем большинстве случаев такие режимы носят недемократический характер, они блокируют развитие публичной сферы. При этом ее отдельные ростки интенсивно адаптируются к “авторитарной” или “полуавторитарной” ситуации.
2. Основные импульсы к формированию региональной публичной сферы могут исходить лишь от федеральной власти, реализуясь в государственной стратегии демократизации. Однако на данный момент Центр далек от проведения подобной стратегии. Произошедшие за последние два года изменения в его политике повлекли за собой не демократизацию региональных режимов, а, скорее, наоборот — упрочение недемократических тенденций.
3. Не исключено, что шансы на развитие публичной сферы в регионах связаны с государственной политикой поощрения местного самоуправления. Хотя в планах Центра последнее рассматривается как средство ослабления губернаторского корпуса, реальное усиление местного самоуправления существенно облегчит функционирование публичной сферы на региональном уровне.

IV. Муниципалитеты в системе федеративного устройства

Особое место в системе федеративного устройства России должны занять муниципалитеты. Муниципальные институты призваны создать условия для нормального существования первичных территориальных ячеек, решать те задачи, которые требуют координации их усилий. Важнейшие предпосылки успешного функционирования муниципальных органов — четко очерченная сфера полномочий, самостоятельный бюджет, формируемый за счет муниципальных налогов и региональных (центральных) субвенций, а также действенная система обратной связи, способная свести к минимуму склонность местных властей играть в “мини-правительства” и использовать полученные полномочия в своекорыстных целях.

В 2000 г. в РФ насчитывалось 12215 муниципальных единиц, в т.ч. 625 — в городах, 516 — в поселках городского типа, 153 — в городских районах и округах, 1404 — в районах, 9314 — в сельских округах, 203 — в сельских населенных пунктах 6. Как видно из приведенных данных, муниципальные образования располагают различной территориальной базой. В шести субъектах Федерации они действуют на уровне административных районов, в 37 — на уровне административных районов и городов, в 23 — в масштабе административных районов, городов и сельских округов, в пяти — в пределах сельских округов и поселков городского типа, в двух — в рамках городских районов и округов. В пяти субъектах Федерации соответствующие параметры муниципальных образований не определены (либо подобные образования созданы лишь на отдельных территориях).

Не менее серьезными являются и расхождения в численности населения. Наряду с муниципальными

образованиями, число жителей которых перевалило за 5000 тыс., есть и такие, где проживает менее 500 человек, причем последних — почти 20%.

Истоки такой ситуации во многом объясняются нечеткостью федерального законодательства по указанному вопросу. Так, в соответствии с Законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” муниципальное образование — это “городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселений, иная населенная территория... в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления... Порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установление или изменение их границ и наименований определяется законом субъекта Российской Федерации”. Иными словами, закон допускает множественность подходов к выделению муниципальных единиц.

Подобная множественность, прежде всего тот факт, что, наряду с поселенческим принципом формирования муниципальных образований, предусматривается и административно-районный, представляется не вполне корректной с правовой точки зрения. Ведь субъектом местного самоуправления должно выступать население конкретного поселения или группы поселений, а не административная единица. Кроме того, вследствие “размытости” критериев выделения муниципальных образований, а также передачи вопросов, связанных с определением их состава и границ, в ведение субъектов Федерации многие города, поселки городского типа и другие крупные поселения фактически остались без местного самоуправления: по состоянию на 01.01.2000 г. в число самостоятельных муниципальных образований попали лишь 57% городов, 27% поселков городского типа и 38% сельских поселений.

Развернувшаяся в 1990-х годах реформа органов местного самоуправления проходила в различных регионах по-разному. Так, в Москве и Санкт-Петербурге муниципальных образований стало в три с лишним раза больше, чем административно-территориальных единиц, существовавших ранее. В 22 субъектах РФ муниципалитеты были созданы практически на тех же территориях, на которых прежде действовали государственные управленческие структуры, в других 22 в муниципальные образования преобразованы лишь от 7 до 15% административно-территориальных единиц.

Около 6,5 тыс. муниципальных образований 32 субъектов Федерации являются частью других муниципальных образований. Это, как правило, бывшие сельсоветы, входившие в состав административного района. Более чем в половине регионов количество муниципальных образований колеблется от 20 до 100, в 10% — от 100 до 300, в 13% — от 300 до 500, а в республиках Башкортостан и Татарстан их свыше 900.

В условиях отмеченного разнообразия муниципальных образований остро встает вопрос об их ранжировании и выделении типологических групп. Работа в этой области ведется [см., напр. Основы управления 1998; Бочкарева, Ка луцков 1998/1999], однако, насколько можно судить, находится она в самой начальной стадии. Ограничимся поэтому простым перечислением наиболее существенных параметров, на которых может строиться такая типологизация.

1. Принцип территориального устройства. Здесь, как уже отмечалось, четко выделяются поселенческий и административно-территориальный типы. В первом случае муниципальное образование формируется в границах городского или сельского поселения, во втором — в рамках административного района или его частей (сельских округов, совпадающих, как правило, с территориями бывших сельсоветов).
2. Особенности экономической структуры и хозяйственной специализации. Отталкиваясь от преобладающего вида хозяйственной деятельности, можно выделить территории промышленной, сельскохозяйственной, научно-производственной, рекреационной и иной специализации. Важное значение имеет также такой показатель, как моно- или многопрофильность экономической базы муниципального образования.
3. Численность населения и его социально-демографическая структура, от которых зависят масштаб и структура объектов социальной и инженерной инфраструктуры.
4. Уровень финансово-хозяйственной самостоятельности, в т.ч. состояние финансово-бюджетной сферы, наличие и масштабы использования муниципальной собственности, степень зависимости от внешней помощи (прежде всего со стороны соответствующего субъекта Федерации) и т.д.

5. Географическое расположение. В столь неоднородной в географическом плане стране, как Россия, данный фактор во многом определяет специфику функционирования местных органов власти, в частности уровень затрат на реализацию аналогичных задач. В связи с этим должны быть выделены муниципальные образования, действующие в условиях Севера и на приравненных к нему территориях, в хозяйственно освоенной зоне (“основная полоса расселения”) и в южной зоне рискованного земледелия.

6. Финансово-экономическая дееспособность соответствующего субъекта Федерации. Преобладающая часть муниципальных образований по объективным, а нередко — и субъективным причинам обеспечивает реализацию своих полномочий лишь благодаря помощи субъекта Федерации. Поэтому при типологизации должна учитываться финансово-бюджетная ситуация в последнем.

Очевидно, что каждый из приведенных критериев позволяет обнаружить лишь самые общие типологические группы, которые, в свою очередь, распадаются на несколько подгрупп. В качестве примера рассмотрим поселенческий и административно-территориальный типы муниципальных образований, зафиксированные на основании критерия территориального устройства.

В поселенческом типе налицо выраженные различия между городскими и сельскими поселениями. Наиболее неоднородна городская подгруппа. Так, городские поселения подразделяются на города и поселки городского типа 7. Со своей стороны, города делятся на моно- и многопрофильные, а также (по численности населения) — на малые и средние, большие, крупные и крупнейшие (“миллионники”). В последних муниципалитеты нередко имеют двухзвенную структуру, предполагающую закрепление статуса муниципальных образований и за самим городом, и за входящими в него районами (или их частями).

Сложным составом отличается и административно-территориальная типологическая группа, которая делится на три подгруппы: с однозвенной, с двухзвенной и с трехзвенной структурами. Входящие в эти подгруппы муниципальные образования включают в себя как городские, так и сельские поселения, только в одних случаях такие поселения не имеют статуса самостоятельных муниципальных единиц, а в других — имеют.

Все указанные типы и виды муниципальных образований могут быть дополнительно разбиты на две подгруппы в зависимости от уровня их финансово-хозяйственной самостоятельности. Согласно Закону “Об общих принципах...”, местное самоуправление в Российской Федерации предполагает ответственную деятельность населения по решению вопросов местного значения. Одним из главных условий выполнения этой функции является финансово-хозяйственная самостоятельность, которая определяется прежде всего бездефицитным местным бюджетом, наличием муниципальной собственности и ее эффективным использованием. Экономическая самостоятельность муниципальных образований особенно важна в современных условиях, когда на органы местного самоуправления возложена значительная часть расходных обязательств государства в социальной сфере. По состоянию на 2001 г. за счет местных бюджетов финансировалось почти 100% расходов на среднее образование, 85% — на здравоохранение, 60% — на содержание детских садов, жилья и коммунальные услуги. Между тем лишь малая доля муниципалитетов более или менее адекватно обеспечивается за счет собственного бюджета, тогда как преобладающая их часть вынуждена опираться на региональные и федеральные дотации.

Свыше 90% муниципалитетов обладают собственностью, в состав которой, помимо средств местного бюджета и внебюджетных фондов, как правило, входят предприятия жилищно-коммунального комплекса, образовательные, здравоохранительные, культурные, спортивные учреждения, жилищный фонд и нежилые помещения. Соответствующие предприятия имеются в 4917 случаях, образовательные учреждения — в 8792, здравоохранительные — в 7916, культурные и спортивные — в 7950, муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения — в 8510.

Статьей 6 Закона “Об общих принципах...” к предметам ведения местного самоуправления отнесено “комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования” в целях удовлетворения коллективных потребностей его жителей. К сожалению, содержательно эта важная позиция законом не раскрыта. Тем не менее правомерно предположить, что комплексное развитие подразумевает обеспечение устойчивости муниципального образования как целостной системы путем взаимоувязанного и непротиворечивого развития его основных подсистем: экономической и социально-демографической базы, социальной инфраструктуры, инженерно-планировочной организации, природно-экологической сферы при регулирующем воздействии управляющей подсистемы.

Естественно, что комплексное развитие — одна из ключевых задач регионов любого таксономического уровня. Вместе с тем очевидно, что по мере перехода от крупных экономических районов к городам и другим муниципальным образованиям степень технологической взаимосвязанности производственных объектов снижается и одновременно растет значение совместного использования местных ресурсов, социальной и производственной инфраструктуры. Кроме того, говорить о комплексности развития применительно только к производству недостаточно. В условиях резкого повышения значимости социальных факторов определяющей для такого развития становится социальная составляющая. При этом ее содержание в территориальных образованиях разного уровня существенно варьируется. Чем ниже уровень территориального образования, тем значительнее роль социальных аспектов.

Для реализации своих полномочий, в т.ч. по обеспечению комплексного развития, местное самоуправление должно обладать собственными ресурсами и быть полноправным субъектом хозяйствования и экономической деятельности. Однако из сказанного выше понятно, что данными характеристиками обладают далеко не все муниципальные образования. Самостоятельно осуществлять комплексное развитие не всегда в состоянии даже компактные поселения, включая городские. Весьма показательным в этом отношении положение монопрофильных городов, возникших в связи со строительством крупных промышленных объектов и напрямую зависящих от экономического состояния последних.

Специфика муниципальных образований, представленных городами, обуславливается высокой численностью проживающего там населения, что обеспечивает им относительно благоприятные, по сравнению с малыми поселениями, условия для комплексного развития. В свою очередь, то обстоятельство, что развитие городов происходит на ограниченном пространстве, при лимитированных ресурсах и ограниченной возможности маневра ими, делает их довольно уязвимыми. Поэтому здесь особенно важно четко определять приоритеты и жестко регламентировать использование ресурсов.

Концентрация производственных и непроизводственных объектов, высокая плотность населения и лимитированность городских ресурсов порождает также необходимость в создании особой инженерно-планировочной среды путем рационального размещения предприятий и организаций, жилищно-коммунальных и культурно-бытовых объектов, прокладки транспортных и других коммуникаций и т.д. Подобная пространственная организация, превращающая город в единое целое, выделяет его среди других таксономических единиц. Двойственная природа города, являющегося, с одной стороны, элементом отраслевых и региональных систем более высокого иерархического уровня, а с другой — целостной системой, требует взаимосвязанности и непротиворечивого осуществления его “внешних” и “внутренних” функций.

Нынешнее состояние законодательной базы местного самоуправления не позволяет вести речь о наличии условий, необходимых для саморазвития муниципальных образований. Более того, недостаточность ресурсного, в первую очередь финансового, обеспечения придает даже зафиксированным законодательно правам местного самоуправления во многом формальный характер. Поэтому говорить о самостоятельном определении стратегии развития можно пока, по-видимому, лишь в отношении тех муниципалитетов, чье финансово-экономическое положение позволяет реально выполнять декларируемые законом функции.

Учитывая сложившуюся ситуацию, субъектам Федерации стоило бы провести (силами администрации и представителей муниципалитетов) дифференциацию муниципальных образований с точки зрения их способности к саморазвитию и на этой основе строить взаимодействие с ними. Конкретно такое взаимодействие могло бы выглядеть следующим образом.

1. С муниципалитетами, способными реально осуществлять комплексное развитие, согласуется распределение ресурсов регионального и муниципального уровней, направляемых на строительство или реконструкцию объектов общерегионального значения, частично или полностью находящихся на территории данных образований. Предусматривается также доленое участие средств регионального бюджета в развитии наиболее перспективных компонентов экономической базы муниципального образования и одновременно доленое участие муниципалитета в проектах более высокого уровня и т.д. Иными словами, происходит согласование общерегиональной стратегии развития со стратегией развития, реализуемой самостоятельно конкретным муниципалитетом.

2. Если экономическое положение муниципалитета не позволяет ему обеспечить собственное комплексное развитие, администрация региона, привлекая консалтинговые фирмы, а также научные и проектные

организации, активно участвует в подготовке комплексных прогнозных разработок и определении объемов региональных ресурсов, которые могли бы быть направлены на поддержание и развитие воспроизводственных циклов на территории данного муниципалитета.

Как показывает опыт зарубежных стран, содействовать комплексному развитию муниципальных образований способны и различные формы межмуниципального сотрудничества. Одной из них является заключение договора между крупным муниципалитетом и рядом мелких о покупке последними услуг большего муниципального образования с одновременным подписанием соответствующего финансового соглашения. Другой — создание несколькими муниципалитетами межмуниципального союза с объединенным бюджетом и общим органом управления, на который возлагается ответственность за реализацию совместных функций [Одинцова 2001: 99-101]. Субъекты Федерации должны всячески поощрять такое сотрудничество, оказывая соответствующим объединениям юридическую, организационную и материальную поддержку.

Белокурова Е.В. 2000. “Третий сектор” и региональные власти. — Голосов Г.В., Мелешкина Е.Ю. (ред.) Политическая социология и современная российская политика. СПб.

Бочкарева Т.В., Калущков В.Н. 1998/1999. Типы муниципальных образований в Российской Федерации. — Политика, № 4.

Галкин А.А., Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д. 2001. Федерализм и публичная сфера в России. — Полис, № 4.

Галкин А.А., Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д. 2002. Эволюция российского федерализма. — Полис, № 3.

Гельман В., Рыженков С., Бри М. (ред.) 2000. Россия регионов: трансформация политических режимов. М.

Голосов Г.В. 2000. Политические партии на региональном уровне. — Голосов Г.В., Мелешкина Е.Ю. (ред.) Политическая социология и современная российская политика. СПб.

Одинцова А.В. 2001. Еще раз о местном самоуправлении. — Социальное наполнение федерализма. М.

Основы управления муниципальным хозяйством. 1998. М.

Туровский Р. 2002. Итоги и уроки губернаторских выборов. — Политика в регионах: губернаторы и группы влияния. М.

1 Первые два доклада этой серии см. Полис, 2001, № 4, с. 132-161; 2002, № 3, с. 96-128.

2 Как известно, всего было образовано семь таких округов. Напомним их состав: Центральный федеральный округ — Белгородская, Брянская, Владимирская, Воронежская, Ивановская, Калужская, Костромская, Курская, Липецкая, Московская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Тульская и Ярославская области и г.Москва; Северо-Западный — республики Карелия и Коми, Архангельская, Вологодская, Калининградская, Ленинградская, Мурманская, Новгородская и Псковская области, Ненецкий автономный округ и г.Санкт-Петербург; Южный — республики Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкессия, Северная Осетия — Алания и Чеченская, Краснодарский и Ставропольский края, Астраханская, Волгоградская и Ростовская области; Приволжский — республики Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Удмуртия и Чувашия, Кировская, Нижегородская, Оренбургская, Пензенская, Пермская, Самарская, Саратовская, Ульяновская области и Коми-Пермяцкий автономный округ; Уральский — Курганская, Свердловская, Тюменская, Челябинская области, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа; Сибирский — республики Алтай, Бурятия, Тыва и Хакасия, Алтайский и Красноярский края, Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская и Читинская области, Агинский Бурятский, Таймырский, Усть-Ордынский Бурятский и Эвенкийский автономные округа; Дальневосточный — республика Саха, Приморский и Хабаровский края, Амурская, Камчатская, Магаданская и Сахалинская области, Еврейская автономная область, Корякский и

Чукотский автономные округа.

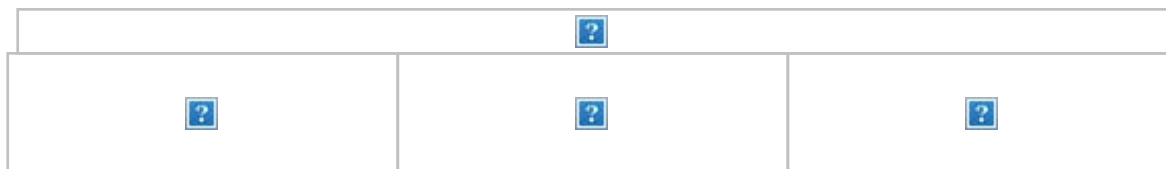
3 Следует отметить, что этот документ тоже не дает исчерпывающего обоснования оптимальной горизонтальной структуры федеральных органов исполнительной власти.

4 Подробнее об этих проблемах см. Галкин и др. 2001, 2002.

5 Более детальный анализ региональной партийной жизни представлен нами в первом докладе публикуемой серии [см. Галкин и др. 2001: 156-159].

6 Данные Администрации Президента РФ по состоянию на середину 2000 г.

7 Согласно принятому в России цензу, минимальная численность населения города составляет 12 тыс. жителей, а поселка городского типа — 3 тыс.



Перспективы российского федерализма: федеральные округа, региональные политические режимы, муниципалитеты

П.А. Федосов, С.Д. Валентей, В.Д. Соловей, В.Я. Любовный

От редакции. Предлагаем вниманию читателей третий [1](#), заключительный из серии докладов, выполненных в рамках проекта “Федерализм и публичная сфера в России и Канаде”. Проект осуществляется при финансовой поддержке Управления СИДА (Канада). Основная его цель: подготовить с учетом канадского опыта практические рекомендации для российских регионов, Федерального Собрания и заинтересованных центральных ведомств по совершенствованию взаимоотношений Центр — регионы в публичной сфере.

В качестве базовых исследовательских организаций, работающих над проектом, выступают: с канадской стороны — Факультет политической науки Карлтонского университета (Оттава), с российской — Международный фонд социально-экономических и политологических исследований (Горбачев-Фонд). Руководитель канадской части исследовательского коллектива — декан Факультета политической науки Карлтонского университета, профессор, доктор политических наук Г.Уильямс. Руководитель российской части — действительный член Академии политической науки, главный научный сотрудник Института социологии РАН, профессор А.А.Галкин.

В подготовке публикуемого доклада участвовали профессор кафедры политологии Московского государственного лингвистического университета П.А.Федосов (часть I), доктор экономических наук, профессор, руководитель Центра социально-экономических проблем федерализма Института экономики РАН, главный редактор журнала “Федерализм” С.Д.Валентей (часть II), кандидат исторических наук, эксперт Горбачев-Фонда В.Д.Соловей (часть III) и доктор экономических наук, профессор В.Я.Любовный (часть IV).

I. Федеральные округа: связующее звено или “пятое колесо” в механизме российского федерализма?

12 мая 2000 г. В.Путин подписал Указ “О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе”, существенно изменивший структуру территориального управления страной. Между всенародно избранным Президентом России и избранными населением главами исполнительной власти субъектов РФ появилось еще одно управленческое звено, обязанное своим происхождением не воле электората, а исключительно решению высшего должностного лица страны.

Институт полномочных представителей Президента формально предусмотрен Конституцией РФ. Вместе с тем в этом документе лишь зафиксировано право Президента назначать своих полномочных представителей. В каких случаях и для каких целей — там не уточняется. Отсутствуют указания на это и в федеральных законах.

К моменту подписания Указа реальная российская практика знала три разновидности полномочных представителей Президента. Во-первых, таковые действовали в федеральных органах государственной власти — Государственной Думе, Совете Федерации, Конституционном Суде и т.п.; во-вторых, они назначались для выполнения разовых поручений: в частности, для оглашения в Фе деральном Собрании особо важных законопроектов; в-третьих, они выступали в качестве своего рода комиссаров при главах субъектов Федерации. Именно о преобразовании последнего института и шла речь в упомянутом Указе.

Поскольку возможность создания федеральных округов не оговорена ни в Конституции, ни в федеральных законах, правовая природа данных образований принципиально отличается от правовой природы республик, краев, областей и автономных округов РФ. Федеральные округа не являются ни макросубъектами Федерации, ни объединениями ее субъектов, а представляют собой результат условной “нарезки” территории страны [2](#) в интересах более эффективного, относительно приближенного к регионам

президентского контроля и администрирования. Своеобразная экстерриториальность округов по отношению к каждому отдельному субъекту РФ призвана обеспечить их независимость от региональных элит.

Показательно, что границы федеральных округов не совпадают ни с границами ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Федерации, ни с традиционным макроэкономическим районированием. Так, в частности, Астраханская и Волгоградская области, традиционно входящие в Поволжье, отнесены к Южному округу, Тюменская область с Ямало-Ненецким и Ханты-Мансийским автономными округами включена не в Сибирский, а в Уральский федеральный округ, а Башкортостан, который всегда считался частью Приуралья, оказался в составе Приволжского федерального округа. Тем самым как бы подчеркивалась принципиальная новизна созданного управленческого звена, отсутствие преемственности между ним и предшествовавшими формами макрорегионального деления России.

Указом от 12 мая к числу ключевых задач полномочных представителей Президента в федеральных округах были отнесены:

- организация работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ;
- контроль над исполнением решений федеральных органов государственной власти;
- создание условий для проведения в жизнь кадровой политики Президента РФ;
- предоставление Президенту регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности, а также о политическом, социальном и экономическом положении в округе и внесение соответствующих предложений.

Таким образом, на полномочных представителей Президента фактически было возложено три круга задач: (1) надзор за работой органов власти в субъектах Федерации, (2) согласование с Москвой кандидатур на ключевые административные посты и поддержка кандидатов Центра на региональных и муниципальных выборах, (3) организация работы органов государственной власти. Но если идея внерегионального надзора за органами власти субъектов Федерации и независимого от них мониторинга ситуации в регионах кажется вполне продуктивной, то этого никак нельзя сказать о попытке поручить полномочным представителям Президента организацию работы соответствующих органов. Во-первых, в федеративном правовом государстве, каковым является (или хочет стать) Россия, компетенции каждого уровня власти определяются Конституцией и законом. Следовательно, они не могут быть перераспределены иными нормативно-правовыми актами. Между тем понятие “организация” работы, использованное в тексте Указа, предполагает выполнение полномочными представителями некоторых функций руководства в отношении региональных государственных структур. Другими словами, устанавливается соподчинение, не предусмотренное Конституцией. Во-вторых, у полномочных представителей Президента в федеральных округах отсутствует инструментарий, необходимый для такого рода деятельности. Его придется создавать заново, что утяжелит и без того непомерно разросшийся государственный аппарат.

Наиболее очевидная задача полпредов заключалась в том, чтобы в кратчайшие сроки обеспечить ликвидацию несоответствия конституций (уставов) и законов субъектов РФ Конституции страны и восстановить конституционный принцип верховенства федерального законодательства. Эта задача была тем более актуальной, что к моменту издания Указа примерно каждый пятый закон субъектов Федерации содержал позиции, противоречащие общероссийскому законодательству.

Сегодня, спустя два года после создания института полномочных представителей Президента в федеральных округах, можно констатировать, что в решении данной задачи они безусловно преуспели. Почти все законы субъектов Федерации, противоречившие федеральному законодательству в 2000 г., исправлены. Но... за тот же период принято немало новых региональных законов, находящихся не в ладах с российским законодательством. Согласно докладу Генерального прокурора на заседании Совета Федерации 15 мая 2002 г., в 1999 г. было выявлено 4600 нарушающих такое законодательство актов, в 2000 г. — 3700, а в 2001 г. — снова свыше 4 тыс. Это говорит о том, что полпреды, будучи способны побудить региональных законодателей к исправлению совершенных ранее ошибок, не в состоянии предотвратить появление новых отклонений от норм федерального законодательства — отчасти из-за противоречивости названных норм, а отчасти вследствие недостатка соответствующих сил и средств.

Одна из слабых сторон института полномочных представителей Президента в федеральных округах заключается в том, что он представляет собой чисто бюрократическую структуру, не связанную с волеизъявлением граждан. Да и степень публичности деятельности самих полномочных представителей Президента невысока. Не случайно в 2001 г., по данным опросов общественного мнения, лишь около четверти граждан знали имя полпреда в своем федеральном округе.

Ключевым для оценки эффективности института полпредов является вопрос о взаимоотношениях полномочных представителей Президента с главами регионов — губернаторами и президентами республик в составе РФ. За два года, прошедших с момента создания этого института, характер таких взаимоотношений радикально изменился.

На первом этапе федеративной реформы большинство губернаторов видело в рассматриваемом институте угрозу своим позициям. Подобные опасения были обусловлены тем, что в тот период никому, включая, вероятно, и самого инициатора реформы, не было ясно, как далеко страна продвинется в направлении “централизованной федерации”, как обозначал свою цель Президент, или унитаризма, как оценивали ее многие аналитики и лидеры регионов. По прошествии двух лет стало очевидно, что образование федеральных округов отнюдь не свидетельствует о радикальных намерениях “централизовать” и “унифицировать” Россию. Одновременно руководители субъектов Федерации осознали, что полномочные представители Президента в федеральных округах могут быть им полезны — в частности, они способны при личных встречах (правда, все более редких) с Президентом и в своих докладах ему озвучивать потребности, запросы или идеи опекаемых регионов. Насколько можно судить, этот канал используется довольно активно.

Практические отношения полномочных представителей Президента в федеральных округах с главами субъектов Федерации складывались в истекшие два года по-разному — в зависимости от положения дел в округе, от личных качеств полпреда, от наличия или отсутствия во входящих в округ регионах признанных лидеров, от степени лояльности последних центральной власти. Унифицировать эти отношения вряд ли возможно да и, скорее всего, не нужно.

Пока не очень ясно, какие функции возьмут на себя полномочные представители Президента в федеральных округах после того, как будут окончательно упорядочены отношения между Центром и субъектами Федерации. Некоторые региональные лидеры полагают, что полпредам следует заняться экономикой — например разработкой, лоббированием и координацией межрегиональных макроэкономических программ. Но для предоставления федеральным округам экономических полномочий пока нет законодательных оснований. Кроме того, как уже отмечалось, у полномочных представителей Президента нет соответствующих управленческих механизмов. Наконец, вызывает сомнения целесообразность создания еще одного уровня управления экономическими процессами, особенно учитывая четко выраженную ориентацию Президента на дальнейшую децентрализацию экономики.

Судя по всему, Президент формулирует требования к своим полномочным представителям в федеральных округах иначе. На первое место он ставит координацию работы правоохранительных органов. Это серьезнейшая задача, и ряд губернаторов позитивно оценивает взаимодействие с полпредами в этой сфере. Непонятно, правда, почему с такой координацией во всероссийском масштабе не справляются соответствующие федеральные министерства с их мощными вертикальными структурами и системами управления и является ли создание дополнительного координирующего органа необходимым условием ее налаживания.

Далее, Президент придает большое значение продолжению работы по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным и разграничению полномочий между Центром и регионами. Однако опять же не совсем ясно, в чем тут будет состоять роль полпредов. Ведь есть конституционные органы, которые уполномочены заниматься данными вопросами: Совет Федерации, призванный аккумулировать позиции регионов, и обе палаты Федерального собрания, осуществляющие законодательные функции. Имеется и специально предназначенный для проведения концептуального анализа, хотя и неконституционный Государственный совет.

В качестве еще одной долгосрочной задачи, решение которой следует возложить на полномочных представителей Президента в федеральных округах, называют также оптимизацию присутствия федеральных органов в регионах. Общеизвестно, что эти органы в регионах раздуты. Поэтому главным

вектором оптимизации могло бы стать сокращение региональных отделений федеральных структур, что, кстати, соответствует провозглашенному Президентом курсу на удешевление государственного аппарата. Но полномочный представитель — фактический руководитель федеральных органов в округе. Ожидать, что он сам добровольно возьмется за сокращение собственного бюрократического аппарата — значит предаваться несбыточным мечтам.

Иными словами, в стратегическом плане будущее федеральных округов, а соответственно — и полпредов остается весьма неопределенным. Быть может, введение института полномочных представителей Президента в федеральных округах — лишь очередной шаг на пути поиска адекватных решений методом проб и ошибок. Это не лучший способ, но другого у нас пока нет. Во всяком случае, по первым результатам нет резона ни превозносить этот институт — достижения его пока скромны, ни демонизировать его как потенциального разрушителя федеративных начал. Вряд ли имеют под собой почву и высказываемые некоторыми аналитиками опасения, что со временем федеральные округа станут базой формирования надрегионального самосознания граждан, таящего в себе угрозу появления нового, макрорегионального, сепаратизма. Социологические исследования пока не дают для таких опасений каких-либо оснований. Представляется, что стратегическое будущее у рассматриваемого института есть — и прежде всего как у надзорного, контролирующего органа. Именно так ставит вопрос и Президент РФ. В своем послании Федеральному Собранию 18 апреля 2002 г. он отмечал: “Настало время перенести на окружной уровень исполнение некоторых федеральных функций, приблизить их к территориям. Прежде всего, в части контрольной и кадровой работы” (курсив мой — П.Ф.). Впрочем, со временем и эти функции могут перейти к другим инстанциям: контрольная — к набирающей обороты Генпрокуратуре и разворачивающей собственную региональную сеть Счетной палате, кадровая — к пропрезидентским политическим партиям (конечно, в случае их успеха на предстоящих в декабре 2003 г. думских выборах). Тогда институт полпредов постепенно уйдет в тень, а затем — в небытие.

II. ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОКРУГА В СИСТЕМЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Структура управления: проблемы и подходы к их решению

Прежде чем говорить об оптимизации структуры управления (в т.ч. территориального) в России, необходимо уточнить, о какой собственно структуре идет речь. Как известно, структура федеральных органов исполнительной власти может рассматриваться по горизонтали и по вертикали. Горизонтальная структура подразумевает спецификацию управленческих ниш, которые закрепляются за тем или иным федеральным исполнительным органом (министерством, государственным комитетом и пр.). Что касается структуры вертикальной, то в государстве федеративного типа она предполагает распределение аппарата (полномочий) того или иного федерального органа по всем “этажам” власти и управления либо, соответственно, ограничение сферы его деятельности только самим федеральным уровнем. Характер такой структуры предопределяет возможность федерального органа действовать на местах либо непосредственно через своих представителей (территориальные органы), либо опосредованно — через функционально близкий аппарат управления регионального и местного масштаба.

Формирование горизонтальной структуры федеральных органов исполнительной власти в годы реформ осуществлялось довольно хаотично — изменения здесь происходили столь же постоянно, сколь и бессистемно. Частые смены правительств неизменно влекли за собой перетряхивание ведомственной структуры, причем противоположные по своей направленности действия каждый раз оправдывались нуждами совершенствования государственного управления.

Так, одно из ключевых звеньев в этом блоке — Министерство экономики России — то сливалось с Министерством финансов, то отделялось от него, то “впитывало” функции прочих ведомств, то “выделяло” их из себя, пока наконец не было преобразовано в Министерство экономического развития и торговли. В свою очередь, Министерство финансов лишилось значительной части своих функций, перешедших к Федеральному казначейству и Министерству по налогам и сборам, и утратило возможность эффективного контроля за финансово-бюджетным аппаратом регионального звена управления. Не менее показательна и судьба относительно недавно возникшего Министерства промышленности — это уже четвертая попытка создать соответствующее ведомство в России с начала реформ.

Бесконечная реорганизация ведомства, отвечающего за федеральную, национальную и миграционную политику, завершилась ликвидацией Министерства по делам федерации, национальной и миграционной

политики, передавшего часть своих полномочий Министерству экономического развития и торговли (развитие федеративных отношений и местного самоуправления) и Министерству внутренних дел (миграция). Перестраивались также антимонопольное и статистическое ведомства. Многие экономические министерства то появлялись, то исчезли (по внешнеэкономической деятельности, по поддержке и развитию малого предпринимательства и пр.), хотя внятных экономических мотивов того или иного решения представлено не было.

Ведомство по управлению государственной собственностью формально не было объектом значительных реорганизаций. Но при этом надо иметь в виду, что первые шесть-семь лет своего существования оно было вовлечено лишь в процессы приватизации, тогда как деятельность, отвечающая сути и цели этой организации, т.е. управление государственной собственностью, оказалась заброшена. Ситуация стала меняться два-три года назад. Сегодня очевидна необходимость серьезной реорганизации данного органа с целью локализации функций управления, с одной стороны, федеральной собственностью (в центре и на местах), а с другой — собственностью субъектов Федерации. По всей видимости, речь должна идти об учреждении Министерства по управлению федеральной собственностью с той или иной структурой территориальных органов. Столь же насущной представляется потребность в создании Государственного Комитета РФ по управлению федеральными природными ресурсами с широкими лицензионными и контрольными полномочиями на местах.

Мы не будем рассматривать здесь структуру и функции необходимых министерств и ведомств — для этого нужны дополнительные исследования и консультации, а попытаемся лишь обозначить причины, которые обусловили названную ситуацию и при сохранении которых бессмысленно надеяться на оптимизацию горизонтальной структуры федеральных органов исполнительной власти, включая их социально-экономический блок.

1. В федеральной Конституции дано излишне расширительное толкование предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов [см. Галкин и др. 2001, 2002]. К совместному ведению отнесены все ключевые вопросы социально-экономической политики. Это не позволяет (в т.ч. и в чисто институциональном аспекте) четко определить рамки и базовые направления полномочий и ответственности федерального Центра и его исполнительных органов.

2. У сменяющих друг друга правительств России отсутствуют реалистичные долгосрочные программы социально-экономического развития страны. Нет такой программы и у нынешнего правительства. Оно не решилось полностью придать официальный статус “Программе Грефа” [3](#), опубликовав лишь краткосрочный план действий на 2000 — 2001 гг.

3. Сохраняется порочная практика создания ведомств под “уважаемых” людей, пожелавших попробовать свои силы на управленческом поприще.

Без преодоления этих негативных тенденций задача создания эффективной горизонтальной структуры федеральных органов власти не имеет решения.

Выдвигаемые сегодня предложения относительно оптимизации вертикальной структуры федеральных органов власти и практических путей достижения этой цели определяются представлениями их авторов о направлениях и темпах преобразования основ российской государственности. Здесь можно выделить две точки зрения.

Сторонники первой, явно радикалистской, позиции высказываются за скорейшее проведение конституционной реформы, предполагающей резкое сокращение числа субъектов РФ, полный отказ от договорных форм регулирования внутриведомственных отношений и пр. Данное предложение представляется не вполне обоснованным — и не только потому, что многое в нем остается неясным (например, судьба Федеративного договора и пр.). Назревшая потребность в преобразованиях — не повод для торопливости, тем более что подобная торопливость уже дорого нам обошлась при подготовке Конституции 1993 г. Едва ли стоит в погоне за политическим эффектом повторять допущенные ошибки.

Приверженцы второй точки зрения указывают на необходимость четкой проработки механизмов и темпов конституционных реформ с учетом позитивных и негативных сторон действующей системы федеративных отношений, а также такой серьезной новации в сфере государственного управления, как создание

федеральных округов. В частности, отмечается нецелесообразность и опасность попыток представить последний шаг в качестве реформы или “предреформы” федеративного устройства страны. Утверждается, что процесс формирования органов управления на уровне федеральных округов никак не связан (по крайней мере, на сегодняшний день) с пересмотром основ федеративного устройства и что такие округа образуют относительно независимую систему государственного территориального управления (государственного управления территориальным социально-экономическим развитием) в пределах приоритетов, функций и полномочий федеральных органов власти страны.

Следует отметить, что взгляд на федеральные округа как на важное звено в системе государственного управления разделяют далеко не все. Его противники апеллируют к тому, что подобные структуры не смогут эффективно работать, поскольку их место в системе органов государственной власти и управления не обозначено конституционно. Конечно, проблемы здесь есть. Но они не носят фатального характера и могут быть решены на базе действующего законодательства и его частичных корректировок. Согласно Конституции РФ (ст.78 п.1.), “федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц”. При этом в Основном законе не содержится указаний на то, что такие территориальные органы должны быть строго “привязаны” к отдельным субъектами Федерации и не могут действовать на межрегиональной основе.

Правда, ст.110 Конституции относит к исполнительной власти только правительство РФ, а не президентскую администрацию, частью которой являются полномочные представители Президента в федеральных округах. Иными словами, в рамках нынешней правовой системы и сами представители Президента, и их аппарат по существу оказываются эмиссарами не федеральной власти, а лишь администрации Президента. Это затрудняет их взаимодействие с окружными органами федеральной власти (правительства РФ), равно как и с органами власти и управления субъектов РФ.

Прежде чем говорить о возможности и целесообразности преодоления данного противоречия, необходимо понять, что представляют собой сами федеральные округа. Поскольку провести их полный анализ в рамках данного доклада вряд ли реально, рассмотрим в качестве примера социально-экономическую ситуацию в Центральном федеральном округе (ЦФО).

Социально-экономическая характеристика

Центрального федерального округа

ЦФО включает в себя 18 субъектов РФ, входивших ранее в два крупных экономических района (Центральный и Центрально-Черноземный). Территория округа — 0,7 млн. км² (3,9% всей территории страны). На конец 2000 г. там проживало 36,7 млн. чел. (25,5% населения страны). Вместе с тем в последние годы в ЦФО наблюдается отрицательный естественный рост населения — так в 2000 г. здесь родилось 1,3 млн. чел., а умерло 2,2 млн., т.е. число жителей сократилось на 957 тыс. чел. В округе зарегистрировано 16 млн. занятых и 1,9 млн. — безработных.

В 1999 г. (последние опубликованные данные) валовой региональный продукт ЦФО превысил 1,2 трлн.руб. (29,7% ВВП России), или 33 тыс.руб. на душу населения (против 28,5 тыс. руб. в среднем по стране). В 2000 г. объем инвестиций в хозяйство ЦФО составлял 297 млрд.руб., т.е. около четверти всех российских инвестиций, причем треть вложений приходилась на собственные средства предприятий и организаций, а две трети — на привлеченные средства.

На начало 2001 г. в ЦФО действовали 1,2 млн. предприятий и организаций. За 2000 г. в округе было произведено промышленной продукции на 828 млрд.руб. (17,4% всей промышленной продукции России), а стоимость строительно-монтажных работ достигла 144 млрд.руб. (28%).

Кредиторская задолженность предприятий и организаций округа составляла в 2000 г. 31% от такой задолженности в России, а дебиторская — почти треть. Общий объем кредиторской задолженности в округе превышал дебиторскую задолженность на 309 млрд.руб.

Более подробно показатели социально-экономического развития ЦФО и некоторых входящих в него субъектов РФ приведены в табл. 1-9. Хотелось бы обратить особое внимание на тот факт, что эти показатели в различных регионах существенно разнятся. Так, свыше 77% ВРП и около 70% промышленной продукции произведено в семи регионах, а на Москву и Московскую область приходится почти 70% всех инвестиций.

Бросаются в глаза и различия в уровне жизни населения: если в Москве среднедушевые доходы перевалили за 9 тыс. руб., то в Ивановской области они на порядок ниже.

Таблица 1

Основные показатели развития ЦФО за 1995 — 2000 гг.

	1995	1997	1998	2000	2000 (в % к 1995 г.)
Население на конец года (млн. чел.)	37,6	37,3	37,1	36,7	97,6
В т.ч. городское	29,4	29,3	29,2	29,0	98,6
Трудоспособное население на конец года (млн. чел.)	21,1	21,1	21,3	21,6	102,3
Занятое население на конец года (млн. чел.)	17,3	16,8	16,6	17,5	101,1
Безработные (млн. чел.)	1,5	1,6	1,7	1,4	93,3
Пенсионеры на учете (млн. чел.)	10,7	10,8	10,8	10,7	100
Ввод жилищ (млн. м ² общей площади)	10,6	10,2	9,9	10,2	96,2
Стоимость минимальной продуктовой корзины на 1 чел. (в руб.)			690	751	

Таблица 2

Валовой региональный продукт за 1999 г.

	Всего (млрд. руб.)	На душу населения (тыс. руб.)
Всего по России	4157,3	28,5
Центральный округ	1234,6	33,1
Московская область	160,0	24,5
Москва	677,4	78,5
Владимирская область	25,8	15,8
Курская область	25,4	12,6
Липецкая область	31,9	25,7
Тульская область	30,3	17,2
Ярославская область	37,7	26,6
<i>Итого по 7 субъектам</i>	958,5	
Удельный вес в округе	77,6	

Таблица 3

Объем материальных средств ЦФО на конец 2000 г. (млрд. руб.)

	Всего	Основной капитал	Материальные оборотные средства	Домашнее имущество семей
Россия	25,0	16,	2,8	6,2
Центральный округ	6,2	4,1	0,8	1,3
Москва	2,2	1,4	0,3	0,5
Московская область	1,4	0,7	0,2	0,5
Воронежская область	0,63	0,3	0,03	0,3
Нижегородская область	1,8	1,3	0,2	0,3

Таблица 4

Инвестиции в хозяйство округа в 2000 г.

	Всего (млрд. руб.)	На душу населения (тыс. руб.)	Место в России
Россия	1165,2	8,0	
Центральный округ	297,5	8,1	2
Московская область	55,0	8,5	14
Москва	150,6	17,6	3
Белгородская область	9,2	6,1	28
Воронежская область	7,6	3,1	58
Тверская область	9,8	6,2	27
Тульская область	9,5	5,5	33
Ярославская область	8,0	5,7	31
Итого по 7 регионам	249,7		
Удельный вес в округе	83,2%		

Таблица 5

Предприятия и организации (тыс.)

	Всего	В т.ч. мелких
Россия	3346	875
Центральный округ	1237	305
Московская область	126	46
Москва	759	177
Воронежская область	37	11
Тверская область	33	6
Тульская область	26	7
Итого по 7 регионам	981	247
Удельный вес в округе	79%	81%

Таблица 6

Объем промышленного производства в 2000 г. (млрд. руб.)

Россия	4762,5
Центральный округ	828,2
Московская обл.	138,0
Москва	229,1
Владимирская обл.	35,4
Курская обл.	25,8
Липецкая обл.	61,1
Тульская обл.	42,9
Ярославская обл.	48,8
Итого по 7 регионам	581,1
Удельный вес в округе	70%

Таблица 7

Жизненный уровень населения в 2000 г.

	Номинальная заработная плата (в руб.)	Среднедушевые денежные доходы населения в месяц (в руб.)	Место в России
Россия	2223	2193	
Центральный округ	2173	3279	1
Московская область	2269	1908	19
Москва	3229	9291	1
Белгородская обл.	1717	1382	44
Ивановская обл.	1184	912	76
Брянская обл.	1213	1150	64
Орловская обл.	1335	1325	49
Тамбовская обл.	1234	1433	40
Ярославская обл.	1906	1683	29

Таблица 8

Налоги и сборы в бюджет за январь — ноябрь 2000 г. (в млрд.руб.)

Субъекты Федерации	Всего	В т.ч. в федеральный бюджет
Россия	1257,5	560,8
Центральный округ	456,4	241,6
Московская область	57,8	35,6
Москва	309,3	169,9
Ярославская обл.	9,8	4,7
Белгородская обл.	6,7	2,4
Владимирская обл.	6,2	2,8
Воронежская обл.	7,6	3,3
Липецкая обл.	8,5	2,2
Орловская обл.	5,9	2,9
Рязанская обл.	6,1	3,3
Тульская обл.	7,4	3,0
Итого по 10 регионам	425,3	230,1

Таблица 9

Задолженность предприятий и организаций ЦФО на конец 2000 г. (в млрд.руб.)

	Кредиторская задолженность		Дебиторская задолженность	
	Всего	В т.ч. просроченная	Всего	В т.ч. просроченная
Россия	3514,9	1571,5	2450,8	916,3
Центральный округ	1099,1	368,5	790,2	223,7
Московская область	89,5	35,4	60,5	21,3
Москва	532,3	85,2	464,3	62,6
Белгородская область	20,4	9,5	12,7	4,6
Владимирская область	10,0	0,06	10,8	0,05
Курская область	25,6	15,7	13,3	8,0
Воронежская обл.	36,4	21,4	15,0	7,4
Рязанская обл.	19,2	8,4	12,5	2,9
Тверская обл.	27,0	18,4	15,0	9,0
Тюльская обл.	31,1	17,4	18,6	8,8
Ярославская обл.	29,9	12,0	13,0	3,7
Итого по 10 регионам	946	325 (34%)	725	203 (28%)

Хотя приведенные выше данные характеризуют ситуацию лишь в одном (причем наиболее экономически состоятельном) федеральном округе, они позволяют сделать три принципиальных вывода, касающихся всей системы федеральных округов.

1. Внутренняя социально-экономическая структура федеральных округов настолько пестра, что их нельзя рассматривать в качестве целостных образований. Поэтому речь может идти лишь об административных единицах, экономические и управленческие процессы внутри которых требуют известной координации “сверху”.
2. Сохранение (и развитие) федеральных округов оправдано в случае наделения их “надрегиональными” координирующими функциями по реализации общегосударственных программ (транспортных, энергетических и пр.), но никак не функциями, направленными на решение собственно региональных задач (социально-экономических и иных).
3. Придание федеральным округам статуса субъектов РФ нецелесообразно — хотя бы потому, что в условиях неопределенности в вопросах “совместного ведения” такой шаг лишь обострит противоречия в системе Российская Федерация — ее субъекты. Не решив ни одной из стоящих перед страной проблем 4, подобный чисто административный акт поставит начавшую выходить из кризиса Федерацию в крайне тяжелое положение. Весь груз проблем сохранится, но конфликты будут происходить не в системе 1 : 89, а в системе 1 : 7. Учитывая, что экономический потенциал этих семи территориальных образований сравним с соответствующим потенциалом ряда стран мира, нетрудно предположить, что имеющиеся противоречия не только не снимутся, но и усугубятся. А это, в свою очередь, может быть чревато кризисом российской государственности.

Механизмы включения федеральных округов в систему исполнительной власти

Рассматривая первоочередные шаги на пути включения федеральных округов в систему исполнительной власти, можно сформулировать следующую главную задачу: система федеральных органов власти должна обрести внутреннее правовое единство и отрегулировать отношения с исполнительной властью субъектов Федерации. Основой решения этой задачи стало бы внесение в Федеральный закон “О Правительстве РФ...” поправки, касающейся принципов формирования территориальных органов правительства Федерации и его ведомств, а также их взаимодействия с представителями Президента в соответствующих округах. Не вызывает сомнений, что наделение нынешних полпредов более высоким и четко определенным статусом полномочных представителей Президента и Правительства РФ способствовало бы преодолению многих правовых и организационных проблем.

С течением времени накопленный опыт следовало бы отразить в Федеральном законе “О федеральных округах в Российской Федерации и о представителях Президента РФ (вариант — представителях Президента и Правительства РФ) в указанных федеральных округах”. Не исключено, что до принятия названного закона

мог бы быть использован механизм двусторонних соглашений, который позволил бы окружным органам управления сбалансированно взаимодействовать с входящими в округ субъектами Федерации.

Оптимизация системы федеральных округов предполагает наделение их функциями: (а) гаранта общегосударственных (федеральных) интересов и приоритетов в экономической, социальной, экологической и иных областях, развития и укрепления единого рыночного и правового пространства России; (б) центра разработки и реализации новой федеральной государственной региональной политики, призванной сбалансировать интересы федерального Центра и регионов при формировании долговременной стратегии экономического роста и социального развития страны; (в) механизма по обеспечению селективного подхода к отдельным субъектам Федерации, входящим в состав конкретного федерального округа. При этом необходимо учитывать, что параметры данной системы будут во многом зависеть от того, станут ли округа полностью опосредовать взаимодействия субъектов РФ с федеральными органами власти либо такое опосредование примет частичный характер.

Позитивным следствием воплощения в жизнь первого сценария было бы освобождение центральных структур федеральных исполнительных органов от трудоемких контактов с представителями субъектов Федерации и их большую концентрацию на стратегических вопросах управления в сфере своих компетенций. Однако в нынешней ситуации (в частности, учитывая «обидчивость» региональных руководителей и склонность государственного аппарата к бюрократизации) реализация такой «тотально-опосредующей модели» маловероятна. Поэтому на данном этапе целесообразно ограничить управленческие функции федеральных округов рамками второго варианта. В этом случае округам предстоит, не препятствуя прямым взаимодействиям субъектов РФ с федеральным Центром, сосредоточить усилия на решении ряда конкретных, но крайне важных задач социально-экономического развития регионов. К их числу относятся: инвентаризация федерального имущества и федеральных природных ресурсов, а также управление ими; бюджетное содействие реально дотационным регионам, обеспечение социального характера федеральных финансовых мандатов; социальная помощь населению, поддержание минимальных социальных гарантий и стандартов; комплексное решение инфраструктурных проблем округа как единого поля хозяйственной деятельности и производственной кооперации; методическое содействие в разработке программ социально-экономического развития отдельных субъектов Федерации и их координация, создание долговременной концепции развития округа.

Для практической реализации сформулированных целей необходимо не столько декларировать полномочия округов, сколько реформировать их отношения с субъектами Федерации и прежде всего избавиться от характерного для большинства регионов груза искусственной дотационности. Задача эта весьма сложна и болезненна, и справиться с ней округам будет непросто. Вместе с тем не исключено, что именно через округа удастся добиться ее решения.

Разумеется, функции и полномочия федеральных округов будут в немалой степени определяться содержательным подходом к общим проблемам организации федеративных отношений и соответствующим экономическим механизмам. Так, долгое время не решается вопрос о четком разграничении собственности в сфере природопользования, что затрудняет реализацию соответствующих функций управления на уровне федерального округа. Очевидна также целесообразность мер по оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти, которым предстоит образовать свои окружные департаменты.

Для дальнейшей детализированной проработки проблем, связанных с развитием федеральных округов, необходимы экспертно-аналитические разработки по следующим направлениям: (а) совершенствование нормативно-правовой базы; (б) совершенствование механизмов проведения единой социально-экономической политики на уровне федерального округа; (в) введение окружных социальных нормативов, и пр.

Таким образом, включение федеральных округов в систему исполнительной власти — крайне сложное дело, требующее экономического обоснования и правового оформления. По сути, речь идет о создании принципиально новой системы территориального управления государством, позволяющей увязать порой разнонаправленные интересы Федерации и ее субъектов, обеспечить защиту общенациональных интересов на региональном уровне, гарантируя при этом учет интересов субъектов Федерации. Только при решении названных задач институт федеральных округов логично впишется в систему исполнительной власти, сыграв позитивную роль. При ином варианте его влияние на экономическую и политическую ситуацию в стране может оказаться губительным.

Региональные политические режимы

На социальной политике субъектов Федерации негативно сказываются не только финансово-экономические трудности. Налицо серьезные пробелы в законодательстве, регулирующем властные и имущественные отношения между Центром и регионами, между регионами и муниципальными образованиями. Эффективной социальной политике на региональном и местном уровнях препятствует также слабое экспертное и информационное обеспечение.

Действенная социальная политика предполагает наличие системы соответствующих оценок и критериев. Однако имеющаяся информационная база недопустимо бедна. Социальная статистика в основном фиксирует показатели динамики доходов и многократно раскритикованные формальные данные вроде “количества больничных коек”, “числа учащихся” и т.д. Статистическая отчетность далеко не полностью отражает процессы, свидетельствующие о снижении качества жизни.

Особый интерес с рассматриваемой точки зрения представляет политическая ситуация на уровне регионов, делающая возможным (или невозможным) функционирование публичной сферы, а следовательно — и проведение эффективной социальной политики, отвечающей интересам общества в целом. Ключевым для осмысления сути происходящего в российских регионах является понятие регионального политического режима. Наиболее удачно в отечественной политологической литературе сущность этого феномена раскрыта в коллективной монографии “Россия регионов”, в которой теоретический анализ органично соединен с углубленными региональными исследованиями [Гельман и др. 2000]. Поэтому при дальнейшем изложении будет использован ряд положений данной работы, в частности предложенная в ней классификация региональных режимов.

В основе этой классификации лежат сценарии выхода из неопределенности (в данном случае — из острого кризиса советской системы). Поскольку в реальной жизни обычно наблюдается комбинация сценариев, речь, естественно, идет об “идеальных типах”. Таких типов или, говоря иначе, “чистых” сценариев выхода из неопределенности авторы упомянутой работы насчитывают три: “победитель получает все”, “сообщество элит” и “борьба по правилам”.

Первый сценарий описывает вариант развития, при котором после крушения советского режима вся полнота власти оказывается в руках одной из группировок прежней элиты, подавившей своих конкурентов. В итоге устанавливается моноцентрический политический режим, характеризующийся преобладанием силовых стратегий. Такого рода ситуация оценивается авторами как “авторитарная”. Ее отличие от институционализированного авторитаризма — в том, что возникший режим действует в конституционных рамках, при сохранении формальных демократических институтов. Вместе с тем из политического процесса исключаются отдельные политики и организации и осуществляется жесткий контроль над прессой.

Для авторитарной ситуации типично также своеобразное взаимодействие формальных и неформальных институтов, которые не только враждуют, но и дополняют друг друга. Вакуум, обусловленный слабостью или отсутствием первых, заполняется вторыми. Важно отметить, что в данном случае неформальные институты не могут рассматриваться в качестве элементов гражданского (или протогражданского) общества; напротив, их преобладание блокирует его формирование.

Авторитарная ситуация (или неопатримониальный режим) сложилась в значительной части республик Федерации, в ряде областей, а также в Москве. Налицо отсутствие отчетливой зависимости между уровнем и темпами экономического развития, с одной стороны, и степенью демократизации — с другой. И в высокоразвитой, динамичной Москве, и в экономически отсталой, застойной Калмыкии политические режимы типологически близки. При этом, если нет сильных политических альтернатив и/или внешних вызовов, авторитарным ситуациям присуща высокая степень устойчивости.

Второй сценарий (“сообщество элит”) строится на структуризации интересов элит, выявлении расхождений между ними и достижении компромиссов. Тем самым создаются условия для формирования политического режима с доминирующим актором, но опирающимся на компромиссные стратегии и (преимущественно) на неформальные институты. Этот вариант тоже предполагает блокирование демократизации. Однако, в

отличие от первого случая, такое блокирование оказывается частичным. Подобные режимы обычно весьма чувствительны к воздействию ситуационных факторов и нередко непрочны.

Третий сценарий (“борьба по правилам”) подразумевает отсутствие доминирующего актора и отказ местных элит от использования силовых стратегий. В рамках указанного сценария возникают предпосылки для формирования полицентрического режима с преобладанием формальных институтов и использованием компромиссных стратегий. Этот тип режима еще нельзя назвать демократическим, но, в противовес двум описанным выше, он открывает возможность движения в сторону демократизации.

К “борьбе по правилам” региональные элиты обычно переходят вынужденно — в случае особо высокой неопределенности, исчерпанности силовых стратегий и угрозы утраты своих позиций. Поэтому можно предположить, что большей публичности политики, повышению значимости общественных структур и их автономии от государства способствует именно раскол элит. Правомерность такого предположения подтверждает исследование Г.В.Голосова, изучившего функционирование на региональном уровне политических партий. Приводимые им данные убедительно свидетельствуют, что стимулом к развитию в регионах партий служит возникающий в ходе электорального соревнования конфликт внутри региональной элиты, если, конечно, исходом этого конфликта не становится полная победа одной из ее группировок [см. Голосов 2000].

В случае “борьбы по правилам” справедливо говорить о возникновении “демократической ситуации”, при которой демократизация выступает в виде одной из возможностей. Однако слабость и неукорененность формальных институтов чревата откатным движением — переходом, при изменении соотношения сил, к одному из двух недемократических типов региональных режимов.

Наконец, вне рамок классификации находятся административные режимы, для которых характерно отсутствие или крайняя слабость внутренних акторов. Иначе говоря, эти режимы еще не доросли до политического уровня.

Нетрудно заметить, что подобная классификация учитывает исключительно позицию элит. И это не случайно. Разработавшие ее авторы исходят из того, что при анализе процесса трансформации в России массовых акторов можно игнорировать [Гельман и др. 2000: 23]. Потенциальные субъекты массовой политики (партии, профсоюзы, общественные движения), за редким исключением (например, КПРФ), либо не в состоянии выступать в качестве самостоятельных политических игроков ввиду слабости ресурсной базы и отсутствия стратегий, либо же являются инструментом соперничающих элитных группировок. Мало того, само возникновение массовых действующих лиц во многом есть следствие переноса противоречий внутри элиты на поле массовой политики. Другими словами, согласно заключению упомянутых авторов, российское общество в целом выступает не как субъект, а как объект политического процесса. Конкурирующие элитные группировки рассматривают его исключительно как ресурс. Соответственно, массовые политические движения (опять же за некоторыми исключениями) выступают в качестве субъекта лишь в той мере, в какой это допускают элиты.

Для такого вывода имеются основания, хотя его не следовало бы трактовать чересчур расширительно и, тем более, абсолютизировать. Приведенное обобщающее заключение не перечеркивает возможностей публичной сферы в России. Оно лишь побуждает рассматривать их как перспективу с далеко не гарантированным позитивным результатом.

Публичная сфера в контексте региональных режимов

В патримониальных (авторитарных) политических режимах публичная сфера находится под плотным и жестким контролем глав регионов. Обратимся в качестве примера к положению в Саратовской области. Все партии, кроме КПРФ и нескольких мелких левых групп, поддерживают губернатора. Почти полностью контролируется им и предпринимательский корпус, что исключает поддержку последним несанкционированных властью политических инициатив. Символическим оформлением сложившейся системы отношений стали Договор об общественном согласии и Общественная палата при губернаторе, вхождение в которую равнозначно публичной клятве верности главе области. Для контроля над социальными группами используется как новый (многочисленные консультативные советы при губернаторе), так и старый советский (собрания областного актива) инструментарий. Альтернативные источники информации оттеснены на обочину общественной жизни. К началу 1999 г., если вынести за

скобки коммунистические СМИ, на общественной арене сохраняла влияние лишь одна противостоящая губернатору газета. Областной администрации удается фильтровать и поток информации, поступающий из области в федеральные издания. Важнейший элемент демократии — выборы — действует лишь формально. Декларативная состязательность сочетается с предопределенностью результатов. В органы местного самоуправления избираются, главным образом, лояльные губернатору кандидаты. Должностные лица этих органов, прежде чем быть избранными, должны заручиться поддержкой губернатора.

В целом отношения губернатора с населением носят популистский, патерналистский характер. Активно эксплуатируется мифологема “добротого царя”: популяризируются “прямые” связи губернатора с населением, широкий резонанс получают показательные наказания провинившихся чиновников и т.д. Патерналистско-клиентелистская система воспроизводится и на низших ступенях иерархии — в районах и на отдельных предприятиях.

Примечательно, что с точки зрения буквы закона саратовский губернатор, в отличие от некоторых других, не вступает в конфликт с Кремлем. Созданные в области формальные институты, как правило, соответствуют федеральным нормам и правилам. Но фактически региональные законы выполняются лишь в той части, в которой они усиливают позиции губернатора, закрепляя возникшие неформальные институты.

Анализируя саратовский опыт, можно вычленить следующие основные характеристики патримониального политического режима: (а) монополия на власть и закрытость инстанции, принимающей властные решения; (б) лишение акторов (в т.ч. экономических) реальной автономии, недоступность для них политических ресурсов; (в) преобладание неформальных институтов над формальными; (г) использование доминирующим актором силовых стратегий; (д) укорененность патронажно-клиентельных отношений; (е) персональная власть губернатора, опирающегося на административную мобилизацию масс; (ж) патернализм и популизм [см. Гельман и др. 2000: 141].

Обратимся теперь к Нижегородской области, где до ухода в марте 1997 г. Б.Немцова с поста губернатора осуществлялся сценарий “сообщества элит”.

Соответствующий политический режим был установлен в 1991 г. на основе серии соглашений между губернатором и другими политическими и экономическими игроками. Достигнутая консолидация обеспечивалась преобладанием неформальных институтов. Все силы, потенциально и реально оппозиционные режиму либо претендовавшие на самостоятельность, были устранены или нейтрализованы. На первых же выборах после консолидации режима ключевой актор и режим в целом упрочили свое положение, добившись электоральной легитимации. В итоге демократизация была заблокирована, что, как ни парадоксально, не помешало утверждению за областью репутации “полигона демократических рыночных реформ”.

“Сообщество элит” в Нижегородской области очертило пределы демократизации в регионе путем: (а) ограничения конкуренции политических акторов; (б) исключения ряда акторов из процесса принятия решений; (в) полного доминирования неформальных институтов [Гельман и др. 2000: 165]. В результате партийная система в области оказалась предельно ослабленной, даже по сравнению с не очень влиятельной партийной системой страны в целом. Активность партий была фактически локализована в Общественной палате при представителе Президента РФ. В ходе выборов 1994 и 1998 гг. в Законодательное собрание области проходило лишь по одному партийному депутату. Исполнительная власть явно доминировала над представительными органами. Условием покровительства политическим и общественным объединениям и организациям выступала безоговорочная публичная поддержка администрации. Был установлен также косвенный контроль над СМИ.

Политический режим в Нижегородской области не был авторитарным в прямом смысле этого слова. Он допускал определенную автономию политического общества. Не было также прямых ограничений гражданских прав и свобод. Вместе с тем практика Нижегородской области подтвердила принципиальную неустойчивость “сообщества элит”, его зависимость от ситуации. Переход Немцова на работу в Москву и переезд туда ряда видных представителей местной элиты привели к крушению установленного ими режима.

В Рязанской области “сообщество элит” стало оформляться во второй половине 1990-х годов после избрания губернатором В.Любимова. Правящая коалиция, в которую вошла и КПРФ, не прибегала к силовым стратегиям. Успешно адаптировав формальные демократические институты и закамуфлировав фактическое

преобладание институтов неформальных, она утвердила свои доминирующие позиции. Автономия законодательной и местного самоуправления была сведена на нет вследствие контроля правящей партии, которая осуществляла косвенный контроль и над средствами массовой информации. Последующие выборы приобрели ограниченно конкурентный характер [Гельман и др. 2000: 251].

Вместе с тем было бы неверным характеризовать положение в Рязанской области как авторитарную ситуацию. Сложилось нечто вроде гибридного режима типа “делегативной демократии”, при котором наличествует приемлемый уровень политических прав и свобод при сохранении господства доминирующей группировки и очевидной слабости формальных институтов.

Примером относительной демократизации может служить Волгоградская область. В 1990-е годы в ней проводились конкурентные выборы, уважались права общественных организаций, был ограничен произвол властей. Тем не менее демократия не приобрела там отчетливой формы, что обусловило принципиальную неустойчивость режима. Отсутствие твердых политических гарантий против институциональных изменений открывало возможности для трансформации регионального режима в направлении авторитарной ситуации или “сообщества элит”.

Сравнение обстановки в соседних Саратовской и Волгоградской областях еще раз подтверждает отсутствие зависимости между уровнем социально-экономического развития региона и степенью демократизации его политического режима. Точно так же не прослеживается корреляции между степенью демократизации регионального политического режима и формальной политической принадлежностью губернатора. И при демократе Немцове, и при коммунисте Любимове в возглавляемых ими областях сформировался однотипный режим. В то же время наиболее демократичная из рассмотренных областей — Волгоградская — управлялась “красным губернатором”. Иными словами, есть все основания полагать, что основными акторами происходивших процессов выступали не столько сторонники и противники демократизации и либерализации, сколько “заинтересованные группы, стремящиеся, прежде всего, к контролю над ресурсами” [Гельман и др. 2000: 342].

Сомнительно, чтобы в условиях патримониального или гибридного режима могла сформироваться публичная сфера в западном понимании. Горизонтально интегрированное гражданское общество подменяется вертикальными патронажно-клиентелистскими связями, выполняющими функцию посредничества между лидерами и обществом. Сам по себе этот феномен есть естественная защитная реакция “негражданского” общества, связанная со стремлением и элит, и масс сохранить политическую стабильность [см. Белокурова 2000: 22].

В целом демократические формы политической активности в России явно идут на спад. Соблазнительно, но вряд ли правомерно объяснять это тем, что нас не обошел стороной кризис традиционных форм политического участия, характерный для развитых западных демократий в последние десятилетия. Если на Западе ослабление подобных форм частично компенсируется выработкой новых механизмов участия, то в России даже размышления о таких механизмах не выходят за пределы узкого круга “продвинутых” жителей крупных городов, не говоря уже о том, что в нашей стране система отношений “политическая власть — общество” чаще всего вписана не в либерально-корпоративскую, а в государственно-корпоративскую сеть. По-видимому, ключевым фактором спада демократического участия в России является его неэффективность, т.е. “не только неспособность индивидов существенным образом повлиять на принятие решений, но и неверие подавляющего большинства граждан в возможность добиться перемен таким путем” [Белокурова 2000: 21].

Это, разумеется, отнюдь не свидетельствует о коренной непригодности нашей страны к демократии. Крайне важно, что наиболее значимый вид политического участия — электоральное — не утратил поддержки россиян, по крайней мере когда речь идет об общенациональных выборах. Граждане России сохраняют надежду на решение своей судьбы мирным и демократическим образом. Данное обстоятельство, в совокупности со сравнительно высоким уровнем признания таких ключевых демократических ценностей, как многопартийность, свободные и независимые СМИ, правовое государство и т.д., делает реальной демократическую перспективу России.

Потенциальные плацдармы публичной сферы

Важнейшим условием функционирования публичной сферы является активная роль политических партий.

Однако участие российских партий в региональной политике весьма ограничено 5. Они имеют мало возможностей повлиять на повседневную политическую жизнь в регионах. Наиболее благоприятное время для партийной активности — избирательные кампании, но по мере консолидации региональных элит поле для деятельности партий и здесь резко сужается. Данная ситуация объясняется рядом обстоятельств. Во-первых, большинство партий, в т.ч. общероссийских, не смогли обрести массовую социальную базу. (Единственное исключение — КПРФ.) Во-вторых, на влияние и популярность партий негативно сказываются усталость широких масс от политики, апатия населения, которое не видит позитивных результатов деятельности партий и общественных движений и дистанцируется от них. Наконец, немалое значение имеет тот факт, что исполнительная власть субъектов РФ стремится полностью контролировать публичное пространство регионов, и это ее стремление, судя по всему, встречает косвенную поддержку населения.

Принято считать, что основой формирования публичной сферы в российских регионах может стать местное самоуправление. Действительно, прямые выборы мэров и глав администраций способны создать серьезные препятствия для установления в регионах монолитного политического господства — ведь контроль над государственными аппаратами больших городов и связанная с ним возможность построения системы политико-экономического управления есть условие появления альтернативных центров политической власти, обеспечивающих легитимацию, лояльность и монополию на насилие [см. Гельман и др. 2000: 105]. Не случайно в ряде российских регионов, где большая часть местных ресурсов сосредоточена в областном центре и существуют прямые выборы мэра, в 1990-е годы сложились бицентричные региональные режимы с несколькими относительно самостоятельными “партиями власти” и системами управления.

Тем не менее на практике воздействие органов местного самоуправления, прежде всего в региональных столицах и других крупных городах, на трансформацию региональных политических режимов было очень сильным. По справедливому заключению авторов монографии “Россия регионов”, “местное самоуправление приобретало политическое (а не только административное) значение в регионах при наличии двух условий: (1) когда ‘советское наследие’ создавало достаточные экономические и социальные условия как для существования влиятельных акторов, так и для их автономии по отношению друг к другу, а также для автономии городского управления по отношению к областному; (2) когда характер перехода не приводил к возникновению моноцентричного режима в результате ‘перехода без смены элит’ или же выхода из неопределенности по сценарию ‘победитель получает все’. Сочетание этих благоприятных для автономии местного самоуправления условий в регионах встречалось достаточно редко” [Гельман и др. 2000: 364].

Из рассмотренных выше региональных режимов лишь в Волгоградской области местное самоуправление в областном центре способствовало установлению полицентричного режима. В то же время в Рязанской и Нижегородской областях автономия областного центра была существенно ограничена, а в Саратовской — сведена на нет.

По-видимому, политические перспективы местного самоуправления зависят не столько от внутрирегиональных, сколько от внешних факторов, в первую очередь от государственной стратегии в данной сфере. Напомним, что реформа местного самоуправления была инициирована федеральным центром, однако, не будучи подкреплена ресурсами, оказалась не в состоянии повлиять на характер региональных политических режимов.

Потенциальным ограничителем авторитарных устремлений и перспективной площадкой для развертывания публичной сферы могут выступать и региональные legislatures. В ряде областей, прежде всего там, где губернаторы не располагают неограниченной властью, они превратились в питомник оппозиции, а иногда даже в квазипартии. Став трибуной выражения недовольства, они обрели реальную возможность влиять на общественное мнение. Контроль над большинством в законодательном органе нередко служит условием победы на губернаторских выборах. Законодательный орган, оппонирующий губернатору, создает атмосферу соревновательности, даже если сам обладает относительно скромными полномочиями.

Доминированию элитных групп, стоящих у власти, препятствует и неослабевающая поддержка россиянами такой демократической процедуры, как выборы. Избрание глав исполнительной власти регионов остается тем единственным институтом, который не смогли полностью устранить, нуждаясь в электоральной легитимации, даже самые жесткие региональные режимы. При удачном стечении обстоятельств выборы способны привести даже к смене режима. Отсюда возрастающее внимание региональных элит к “черному

пиару”, к интенсивному использованию так наз. административного ресурса. Особенно выраженные формы давление на электоральный процесс приобретает в регионах с “авторитарной ситуацией”, где — при недостаточном контроле со стороны федеральной власти — реальные выборы подменяются их имитацией.

К сожалению, имеющиеся механизмы противодействия доминирующему влиянию властвующих региональных элит открывают лишь возможность разветвления публичной сферы.

Неоднозначные последствия государственной стратегии

Очевидно, что только целенаправленная и последовательная стратегия федерального Центра в состоянии обеспечить демократизацию российской политики на уровне регионов, а следовательно — и эффективную деятельность публичной сферы. Однако готовность центральной власти к внесению соответствующих корректив в региональную и федеративную политику проявилась, притом весьма робко, лишь после смены Президента — иными словами — в истекшие два-два с половиной года.

На протяжении всех 1990-х годов в России господствовала концепция “минимального государства”. Руководствуясь этой концепцией, государство фактически отказывалось выступать гарантом провозглашаемых им политических и экономических свобод. В результате группы, находившиеся у кормила власти, смогли беспрепятственно удовлетворять свои интересы, контролируя, а в некоторых случаях — и игнорируя демократические институты и процедуры. В целом региональная политика определялась формулой “лояльность в обмен на невмешательство”.

К концу 1990-х годов в отношениях между Центром и регионами сложился своеобразный статус-кво. Первый пик сепаратистских настроений, стимулированный политическим кризисом 1992 — 1993 гг., удалось благополучно миновать. Региональные элиты осознали выгоды ситуации, когда федеральный Центр политически слаб, а само государство в высокой степени децентрализовано, ведь при таких обстоятельствах можно было, с одной стороны, рассчитывать на помощь Центра, а с другой — удерживать его вмешательство в жизнь региона на минимальном уровне.

Влияние федеральной власти на положение в регионах было в то время крайне хаотическим. Правда, иногда, как бы выходя из спячки, Центр пытался то укрепить институт представителей Президента на местах, то повысить статус и расширить полномочия органов местного самоуправления, то диктовать отдельным регионам экономическую политику. Но эффективность всех этих шагов была незначительной. Квазифеодальная система властных отношений торпедировала любые усилия по проведению энергичной политики как в масштабах страны, так и на уровне регионов.

Подлинной целью федеративной реформы, инициированной В.Путиным, было изменение властной конфигурации, ослабление глав регионов как альтернативного средоточия власти. И эта цель в целом была достигнута. Одновременно был нанесен удар по сепаратистскому потенциалу территорий и минимизированы конфедеративные тенденции. Задача поощрения демократизации в регионах Центром явно не ставилась, хотя у него имелись для этого реальные возможности. Федеральная власть не решилась также предпринять меры, способствующие сколько-нибудь существенному обновлению губернаторского корпуса, а ограничилась тем, что “несколько поугала” региональных лидеров, а затем начала договариваться с ними о поддержке, “определив ее условия” [см. Туровский 2002: 18].

Представляется, что такая тактика обусловлена двумя ключевыми факторами. Первый из них — относительно высокая стабильность региональных режимов, опирающихся на сложившуюся сеть местных и общенациональных финансово-политических групп, на устойчивую композицию сил в регионах. В последние годы эта стабильность не только не ослабла, но даже в каком-то смысле укрепилась.

Считается, что главными жертвами путинской политики должны были стать “два чрезмерно усилившихся при Б.Ельцине элемента российской политической конструкции — регионы и ‘олигархи’”. Но отстранение последних от федеральной власти “привело к естественному перетеканию ресурса их политического влияния на региональный уровень”. Крупные компании стали создавать региональные плацдармы, обеспечивающие им более благоприятный финансово-политический климат и позволяющие “вести диалог с Центром с новых позиций. Таким образом, наметилось сложение двух ‘нелояльных’ групп, испытывавших давление со стороны нового президента” [Туровский 2002: 41]. Не вызывает сомнений, что активное вторжение в региональную политику общенациональных олигархических групп способствует нарастанию

авторитарных тенденций и, соответственно, дальнейшему ослаблению публичной сферы.

Второй фактор заключается в том, что в преддверии очередного избирательного цикла 2003 — 2004 гг. Центр, стремящийся сохранить массовую поддержку, заинтересован скорее в лояльности губернаторов и стабильности в регионах, нежели в чреватой кризисом и непредсказуемым исходом демократизации региональных режимов.

На проходивших в последнее время губернаторских выборах отчетливо обнаружилось стремление ведущих политических акторов манипулировать электоральным поведением граждан. Зачастую конкуренция на выборах настолько ограничивалась, что их результат был полностью predetermined. “По сути, избирательные кампании стали превращаться из борьбы между кандидатами в борьбу между ‘управляющими’ субъектами”, в роли которых выступают Кремль, региональные власти и влиятельные бизнес-группы [Туровский 2002: 42]. Очевидно, что подобная тенденция еще больше сокращает роль публичной сферы в регионах.

С особой силой влияние этой тенденции ощутили на себе политические партии. Их значение в региональной политике, как уже отмечалось, и без того невелико и проявляется преимущественно на выборах. Между тем единственной партией, чьи кандидаты реально конкурировали за пост губернаторов на выборах 2001 — 2002 гг., оказалась КПРФ.

Таким образом, мы вправе констатировать следующее:

1. Состояние публичной сферы в российских регионах зависит, в первую очередь, от региональных режимов. Поскольку в подавляющем большинстве случаев такие режимы носят недемократический характер, они блокируют развитие публичной сферы. При этом ее отдельные ростки интенсивно адаптируются к “авторитарной” или “полуавторитарной” ситуации.
2. Основные импульсы к формированию региональной публичной сферы могут исходить лишь от федеральной власти, реализуясь в государственной стратегии демократизации. Однако на данный момент Центр далек от проведения подобной стратегии. Произошедшие за последние два года изменения в его политике повлекли за собой не демократизацию региональных режимов, а, скорее, наоборот — упрочение недемократических тенденций.
3. Не исключено, что шансы на развитие публичной сферы в регионах связаны с государственной политикой поощрения местного самоуправления. Хотя в планах Центра последнее рассматривается как средство ослабления губернаторского корпуса, реальное усиление местного самоуправления существенно облегчит функционирование публичной сферы на региональном уровне.

IV. Муниципалитеты в системе федеративного устройства

Особое место в системе федеративного устройства России должны занять муниципалитеты. Муниципальные институты призваны создать условия для нормального существования первичных территориальных ячеек, решать те задачи, которые требуют координации их усилий. Важнейшие предпосылки успешного функционирования муниципальных органов — четко очерченная сфера полномочий, самостоятельный бюджет, формируемый за счет муниципальных налогов и региональных (центральных) субвенций, а также действенная система обратной связи, способная свести к минимуму склонность местных властей играть в “мини-правительства” и использовать полученные полномочия в своекорыстных целях.

В 2000 г. в РФ насчитывалось 12215 муниципальных единиц, в т.ч. 625 — в городах, 516 — в поселках городского типа, 153 — в городских районах и округах, 1404 — в районах, 9314 — в сельских округах, 203 — в сельских населенных пунктах [6](#). Как видно из приведенных данных, муниципальные образования располагают различной территориальной базой. В шести субъектах Федерации они действуют на уровне административных районов, в 37 — на уровне административных районов и городов, в 23 — в масштабе административных районов, городов и сельских округов, в пяти — в пределах сельских округов и поселков городского типа, в двух — в рамках городских районов и округов. В пяти субъектах Федерации соответствующие параметры муниципальных образований не определены (либо подобные образования созданы лишь на отдельных территориях).

Не менее серьезными являются и расхождения в численности населения. Наряду с муниципальными

образованиями, число жителей которых перевалило за 5000 тыс., есть и такие, где проживает менее 500 человек, причем последних — почти 20%.

Истоки такой ситуации во многом объясняются нечеткостью федерального законодательства по указанному вопросу. Так, в соответствии с Законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” муниципальное образование — это “городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселений, иная населенная территория... в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления... Порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установление или изменение их границ и наименований определяется законом субъекта Российской Федерации”. Иными словами, закон допускает множественность подходов к выделению муниципальных единиц.

Подобная множественность, прежде всего тот факт, что, наряду с поселенческим принципом формирования муниципальных образований, предусматривается и административно-районный, представляется не вполне корректной с правовой точки зрения. Ведь субъектом местного самоуправления должно выступать население конкретного поселения или группы поселений, а не административная единица. Кроме того, вследствие “размытости” критериев выделения муниципальных образований, а также передачи вопросов, связанных с определением их состава и границ, в ведение субъектов Федерации многие города, поселки городского типа и другие крупные поселения фактически остались без местного самоуправления: по состоянию на 01.01.2000 г. в число самостоятельных муниципальных образований попали лишь 57% городов, 27% поселков городского типа и 38% сельских поселений.

Развернувшаяся в 1990-х годах реформа органов местного самоуправления проходила в различных регионах по-разному. Так, в Москве и Санкт-Петербурге муниципальных образований стало в три с лишним раза больше, чем административно-территориальных единиц, существовавших ранее. В 22 субъектах РФ муниципалитеты были созданы практически на тех же территориях, на которых прежде действовали государственные управленческие структуры, в других 22 в муниципальные образования преобразованы лишь от 7 до 15% административно-территориальных единиц.

Около 6,5 тыс. муниципальных образований 32 субъектов Федерации являются частью других муниципальных образований. Это, как правило, бывшие сельсоветы, входившие в состав административного района. Более чем в половине регионов количество муниципальных образований колеблется от 20 до 100, в 10% — от 100 до 300, в 13% — от 300 до 500, а в республиках Башкортостан и Татарстан их свыше 900.

В условиях отмеченного разнообразия муниципальных образований остро встает вопрос об их ранжировании и выделении типологических групп. Работа в этой области ведется [см., напр. Основы управления 1998; Бочкарева, Ка луцков 1998/1999], однако, насколько можно судить, находится она в самой начальной стадии. Ограничимся поэтому простым перечислением наиболее существенных параметров, на которых может строиться такая типологизация.

1. Принцип территориального устройства. Здесь, как уже отмечалось, четко выделяются поселенческий и административно-территориальный типы. В первом случае муниципальное образование формируется в границах городского или сельского поселения, во втором — в рамках административного района или его частей (сельских округов, совпадающих, как правило, с территориями бывших сельсоветов).
2. Особенности экономической структуры и хозяйственной специализации. Отталкиваясь от преобладающего вида хозяйственной деятельности, можно выделить территории промышленной, сельскохозяйственной, научно-производственной, рекреационной и иной специализации. Важное значение имеет также такой показатель, как моно- или многопрофильность экономической базы муниципального образования.
3. Численность населения и его социально-демографическая структура, от которых зависят масштаб и структура объектов социальной и инженерной инфраструктуры.
4. Уровень финансово-хозяйственной самостоятельности, в т.ч. состояние финансово-бюджетной сферы, наличие и масштабы использования муниципальной собственности, степень зависимости от внешней помощи (прежде всего со стороны соответствующего субъекта Федерации) и т.д.

5. Географическое расположение. В столь неоднородной в географическом плане стране, как Россия, данный фактор во многом определяет специфику функционирования местных органов власти, в частности уровень затрат на реализацию аналогичных задач. В связи с этим должны быть выделены муниципальные образования, действующие в условиях Севера и на приравненных к нему территориях, в хозяйственно освоенной зоне (“основная полоса расселения”) и в южной зоне рискованного земледелия.

6. Финансово-экономическая дееспособность соответствующего субъекта Федерации. Преобладающая часть муниципальных образований по объективным, а нередко — и субъективным причинам обеспечивает реализацию своих полномочий лишь благодаря помощи субъекта Федерации. Поэтому при типологизации должна учитываться финансово-бюджетная ситуация в последнем.

Очевидно, что каждый из приведенных критериев позволяет обнаружить лишь самые общие типологические группы, которые, в свою очередь, распадаются на несколько подгрупп. В качестве примера рассмотрим поселенческий и административно-территориальный типы муниципальных образований, зафиксированные на основании критерия территориального устройства.

В поселенческом типе налицо выраженные различия между городскими и сельскими поселениями. Наиболее неоднородна городская подгруппа. Так, городские поселения подразделяются на города и поселки городского типа 7. Со своей стороны, города делятся на моно- и многопрофильные, а также (по численности населения) — на малые и средние, большие, крупные и крупнейшие (“миллионники”). В последних муниципалитеты нередко имеют двухзвенную структуру, предполагающую закрепление статуса муниципальных образований и за самим городом, и за входящими в него районами (или их частями).

Сложным составом отличается и административно-территориальная типологическая группа, которая делится на три подгруппы: с однозвенной, с двухзвенной и с трехзвенной структурами. Входящие в эти подгруппы муниципальные образования включают в себя как городские, так и сельские поселения, только в одних случаях такие поселения не имеют статуса самостоятельных муниципальных единиц, а в других — имеют.

Все указанные типы и виды муниципальных образований могут быть дополнительно разбиты на две подгруппы в зависимости от уровня их финансово-хозяйственной самостоятельности. Согласно Закону “Об общих принципах...”, местное самоуправление в Российской Федерации предполагает ответственную деятельность населения по решению вопросов местного значения. Одним из главных условий выполнения этой функции является финансово-хозяйственная самостоятельность, которая определяется прежде всего бездефицитным местным бюджетом, наличием муниципальной собственности и ее эффективным использованием. Экономическая самостоятельность муниципальных образований особенно важна в современных условиях, когда на органы местного самоуправления возложена значительная часть расходных обязательств государства в социальной сфере. По состоянию на 2001 г. за счет местных бюджетов финансировалось почти 100% расходов на среднее образование, 85% — на здравоохранение, 60% — на содержание детских садов, жилья и коммунальные услуги. Между тем лишь малая доля муниципалитетов более или менее адекватно обеспечивается за счет собственного бюджета, тогда как преобладающая их часть вынуждена опираться на региональные и федеральные дотации.

Свыше 90% муниципалитетов обладают собственностью, в состав которой, помимо средств местного бюджета и внебюджетных фондов, как правило, входят предприятия жилищно-коммунального комплекса, образовательные, здравоохранительные, культурные, спортивные учреждения, жилищный фонд и нежилые помещения. Соответствующие предприятия имеются в 4917 случаях, образовательные учреждения — в 8792, здравоохранительные — в 7916, культурные и спортивные — в 7950, муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения — в 8510.

Статьей 6 Закона “Об общих принципах...” к предметам ведения местного самоуправления отнесено “комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования” в целях удовлетворения коллективных потребностей его жителей. К сожалению, содержательно эта важная позиция законом не раскрыта. Тем не менее правомерно предположить, что комплексное развитие подразумевает обеспечение устойчивости муниципального образования как целостной системы путем взаимоувязанного и непротиворечивого развития его основных подсистем: экономической и социально-демографической базы, социальной инфраструктуры, инженерно-планировочной организации, природно-экологической сферы при регулирующем воздействии управляющей подсистемы.

Естественно, что комплексное развитие — одна из ключевых задач регионов любого таксономического уровня. Вместе с тем очевидно, что по мере перехода от крупных экономических районов к городам и другим муниципальным образованиям степень технологической взаимосвязанности производственных объектов снижается и одновременно растет значение совместного использования местных ресурсов, социальной и производственной инфраструктуры. Кроме того, говорить о комплексности развития применительно только к производству недостаточно. В условиях резкого повышения значимости социальных факторов определяющей для такого развития становится социальная составляющая. При этом ее содержание в территориальных образованиях разного уровня существенно варьируется. Чем ниже уровень территориального образования, тем значительнее роль социальных аспектов.

Для реализации своих полномочий, в т.ч. по обеспечению комплексного развития, местное самоуправление должно обладать собственными ресурсами и быть полноправным субъектом хозяйствования и экономической деятельности. Однако из сказанного выше понятно, что данными характеристиками обладают далеко не все муниципальные образования. Самостоятельно осуществлять комплексное развитие не всегда в состоянии даже компактные поселения, включая городские. Весьма показательным в этом отношении положение монопрофильных городов, возникших в связи со строительством крупных промышленных объектов и напрямую зависящих от экономического состояния последних.

Специфика муниципальных образований, представленных городами, обуславливается высокой численностью проживающего там населения, что обеспечивает им относительно благоприятные, по сравнению с малыми поселениями, условия для комплексного развития. В свою очередь, то обстоятельство, что развитие городов происходит на ограниченном пространстве, при лимитированных ресурсах и ограниченной возможности маневра ими, делает их довольно уязвимыми. Поэтому здесь особенно важно четко определять приоритеты и жестко регламентировать использование ресурсов.

Концентрация производственных и непроизводственных объектов, высокая плотность населения и лимитированность городских ресурсов порождает также необходимость в создании особой инженерно-планировочной среды путем рационального размещения предприятий и организаций, жилищно-коммунальных и культурно-бытовых объектов, прокладки транспортных и других коммуникаций и т.д. Подобная пространственная организация, превращающая город в единое целое, выделяет его среди других таксономических единиц. Двойственная природа города, являющегося, с одной стороны, элементом отраслевых и региональных систем более высокого иерархического уровня, а с другой — целостной системой, требует взаимосвязанности и непротиворечивого осуществления его “внешних” и “внутренних” функций.

Нынешнее состояние законодательной базы местного самоуправления не позволяет вести речь о наличии условий, необходимых для саморазвития муниципальных образований. Более того, недостаточность ресурсного, в первую очередь финансового, обеспечения придает даже зафиксированным законодательно правам местного самоуправления во многом формальный характер. Поэтому говорить о самостоятельном определении стратегии развития можно пока, по-видимому, лишь в отношении тех муниципалитетов, чье финансово-экономическое положение позволяет реально выполнять декларируемые законом функции.

Учитывая сложившуюся ситуацию, субъектам Федерации стоило бы провести (силами администрации и представителей муниципалитетов) дифференциацию муниципальных образований с точки зрения их способности к саморазвитию и на этой основе строить взаимодействие с ними. Конкретно такое взаимодействие могло бы выглядеть следующим образом.

1. С муниципалитетами, способными реально осуществлять комплексное развитие, согласуется распределение ресурсов регионального и муниципального уровней, направляемых на строительство или реконструкцию объектов общерегионального значения, частично или полностью находящихся на территории данных образований. Предусматривается также доленое участие средств регионального бюджета в развитии наиболее перспективных компонентов экономической базы муниципального образования и одновременно доленое участие муниципалитета в проектах более высокого уровня и т.д. Иными словами, происходит согласование общерегиональной стратегии развития со стратегией развития, реализуемой самостоятельно конкретным муниципалитетом.

2. Если экономическое положение муниципалитета не позволяет ему обеспечить собственное комплексное развитие, администрация региона, привлекая консалтинговые фирмы, а также научные и проектные

организации, активно участвует в подготовке комплексных прогнозных разработок и определении объемов региональных ресурсов, которые могли бы быть направлены на поддержание и развитие воспроизводственных циклов на территории данного муниципалитета.

Как показывает опыт зарубежных стран, содействовать комплексному развитию муниципальных образований способны и различные формы межмуниципального сотрудничества. Одной из них является заключение договора между крупным муниципалитетом и рядом мелких о покупке последними услуг большего муниципального образования с одновременным подписанием соответствующего финансового соглашения. Другой — создание несколькими муниципалитетами межмуниципального союза с объединенным бюджетом и общим органом управления, на который возлагается ответственность за реализацию совместных функций [Одинцова 2001: 99-101]. Субъекты Федерации должны всячески поощрять такое сотрудничество, оказывая соответствующим объединениям юридическую, организационную и материальную поддержку.

Белокурова Е.В. 2000. “Третий сектор” и региональные власти. — Голосов Г.В., Мелешкина Е.Ю. (ред.) Политическая социология и современная российская политика. СПб.

Бочкарева Т.В., Калущков В.Н. 1998/1999. Типы муниципальных образований в Российской Федерации. — Политика, № 4.

Галкин А.А., Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д. 2001. Федерализм и публичная сфера в России. — Полис, № 4.

Галкин А.А., Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д. 2002. Эволюция российского федерализма. — Полис, № 3.

Гельман В., Рыженков С., Бри М. (ред.) 2000. Россия регионов: трансформация политических режимов. М.

Голосов Г.В. 2000. Политические партии на региональном уровне. — Голосов Г.В., Мелешкина Е.Ю. (ред.) Политическая социология и современная российская политика. СПб.

Одинцова А.В. 2001. Еще раз о местном самоуправлении. — Социальное наполнение федерализма. М.

Основы управления муниципальным хозяйством. 1998. М.

Туровский Р. 2002. Итоги и уроки губернаторских выборов. — Политика в регионах: губернаторы и группы влияния. М.

1 Первые два доклада этой серии см. Полис, 2001, № 4, с. 132-161; 2002, № 3, с. 96-128.

2 Как известно, всего было образовано семь таких округов. Напомним их состав: Центральный федеральный округ — Белгородская, Брянская, Владимирская, Воронежская, Ивановская, Калужская, Костромская, Курская, Липецкая, Московская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Тульская и Ярославская области и г.Москва; Северо-Западный — республики Карелия и Коми, Архангельская, Вологодская, Калининградская, Ленинградская, Мурманская, Новгородская и Псковская области, Ненецкий автономный округ и г.Санкт-Петербург; Южный — республики Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкессия, Северная Осетия — Алания и Чеченская, Краснодарский и Ставропольский края, Астраханская, Волгоградская и Ростовская области; Приволжский — республики Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Удмуртия и Чувашия, Кировская, Нижегородская, Оренбургская, Пензенская, Пермская, Самарская, Саратовская, Ульяновская области и Коми-Пермяцкий автономный округ; Уральский — Курганская, Свердловская, Тюменская, Челябинская области, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа; Сибирский — республики Алтай, Бурятия, Тыва и Хакасия, Алтайский и Красноярский края, Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская и Читинская области, Агинский Бурятский, Таймырский, Усть-Ордынский Бурятский и Эвенкийский автономные округа; Дальневосточный — республика Саха, Приморский и Хабаровский края, Амурская, Камчатская, Магаданская и Сахалинская области, Еврейская автономная область, Корякский и

Чукотский автономные округа.

3 Следует отметить, что этот документ тоже не дает исчерпывающего обоснования оптимальной горизонтальной структуры федеральных органов исполнительной власти.

4 Подробнее об этих проблемах см. Галкин и др. 2001, 2002.

5 Более детальный анализ региональной партийной жизни представлен нами в первом докладе публикуемой серии [см. Галкин и др. 2001: 156-159].

6 Данные Администрации Президента РФ по состоянию на середину 2000 г.

7 Согласно принятому в России цензу, минимальная численность населения города составляет 12 тыс. жителей, а поселка городского типа — 3 тыс.