

Ростислав ТУРОВСКИЙ

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОКРУГА: ПОЛИТИКО-ГЕОГРАФИЧЕСКИЙ ПОДХОД В ТЕОРИИ И НА ПРАКТИКЕ*

Создание в России федеральных округов следует рассматривать в теоретическом контексте концепции территориально-государственного строительства. В центре этой концепции находится анализ «географического каркаса» государственности — административно-территориальное деление государства по горизонтали и иерархия территориальных управленческих уровней по горизонтали. В соответствии с физико-географическими характеристиками пространства, культурно-историческими предпосылками, принятыми политическими моделями и экономическими факторами каждое государство вырабатывает определенную модель территориально-государственного строительства, которая должна соответствовать его актуальному состоянию.

* В работе использованы материалы полевых исследований и экспертных интервью, проведенных автором в различных субъектах Федерации.

Теоретические основы и практические подходы к выбору эффективной государственной модели

Первой теоретической проблемой территориально-государственного строительства являются управленческие уровни — слои, на которые государство делится в его вертикальном разрезе. Число таких уровней является функцией размеров государства и степени дифференциации его пространства. В связи с эволюцией государственной территории, как экстенсивной (расширение), так и интенсивной (внутреннее освоение и поляризация), число уровней может меняться. Особым вопросом является определение политической (управленческой) компетенции каждого территориального уровня. Здесь выбор обычно делается в соответствии с политической моделью государственного строительства, принятой в данном государстве, и постоянно на повестке дня находится вопрос оптимизации числа уровней и пересмотра их компетенции.

Вторая теоретическая проблема связана с обеспечением территориального единства государства. Любое государство является политико-географической системой, состоящей из определенного набора взаимосвязанных регионов. Внутренние контрасты, особенно имеющие этнокультурное происхождение, определяют развитие центробежных сил, которые в некоторых регионах могут превзойти предел и привести к сепаратизму, т.е. коренному нарушению территориального единства. Задача государства состоит в поддержании превосходства центростремительных сил над центробежными на любом участке своей территории¹. Государство в рамках своей региональной политики обеспечивает централизованный контроль за своими территориями. Но одновременно оно стремится сбалансировать «давление сверху» развитием институтов региональной автономии, самоуправления и обеспечением различных форм обратной связи с регионами через их влияние на общегосударственном уровне и участие в демократических процедурах.

Третья теоретическая проблема — обеспечение государством территориальной динамики своего развития. Территориальное единство может толковаться двояко — как обеспечение территориальной целостности, что является первостепенной задачей

¹ Gottmann J. The Significance of Territory. — Charlottesville: The University Press of Virginia, 1973.

центра и его региональной политики, и как поддержание высокой межрегиональной мобильности. Государство должно способствовать «горизонтальной» интеграции территорий. Речь идет о развитии межрегиональных связей, нормальном функционировании межрегиональных людских, экономических, информационных и прочих потоков. Государственная территория не может быть совокупностью не связанных друг с другом, вынужденно самодостаточных глухих периферий и должна функционировать как системное единство по горизонтали.

Также важнейшей задачей любого нормально развивающегося государства является стимулирование инновационного процесса. Последний имеет вполне определенную политико-географическую логику, которая описывается в теориях «диффузии инноваций» и «центр — периферия». В предельно общем виде речь идет о зарождении инноваций в центрах и их перемещении на периферию по определенным схемам.

С этой точки зрения государство имеет иерархическую пространственную структуру. Так, в соответствии со схемой каскадной диффузии инноваций их распространение идет из небольшого числа центров первого порядка в центры второго порядка, оттуда переходит на наиболее близкие периферии, а далее — на отдаленные участки территории. При этом распространение инноваций может блокироваться на тех или иных типах территорий, выполняющих барьерные функции². Государство должно ясно представлять свою «естественную» иерархическую систему центров и периферий и способствовать более или менее свободному продвижению или разумной корректировке инноваций от центров к перифериям.

Таковы наиболее общие концептуальные представления о территориально-государственном строительстве. В России оно имеет свои объективные параметры, способствующие формированию определенных характерных черт, которые, что особенно важно, прослеживаются при самых разных политических режимах и представляют собой российский политико-географический инвариант³.

² Hagerstrand T. Innovation Diffusion as a Spatial Process. — Chicago: The University of Chicago Press, 1967.

³ Замятин Д.Н., Замятина Н.Ю. Пространство российского федерализма // ПОЛИС. — 2000. — №5. — С. 98-108.

Важнейшей актуальной особенностью российской региональной структуры являются огромный размер территории при высокой дробности административного деления, включающего, как известно, 89 управленческих единиц первого порядка (первый территориальный управленческий уровень). В принципе, дробность административного деления не является проблемой для государственного развития. Она может и не составлять особых трудностей при двух полярных сценариях территориально-государственного устройства. Максимальная степень дробности административного деления характерна, например, для унитарных Франции и Турции и одновременно для США, где отмечается высокий уровень региональной автономии.

Россия в настоящее время по причинам политико-исторического характера не может пойти ни по пути жесткого унитаризма, ни по пути радикальной децентрализации. Для нее очень характерна административно-территориальная иерархичность государства, когда каждый вышестоящий управленческий уровень стремится подчинить нижестоящий. На каждом уровне и в отношениях между ними отсутствует должная саморегуляция, что объясняется многими десятилетиями развития централизованного контроля и препятствует переходу к иной, более свободной для территорий системе, поскольку территории не смогут ею эффективно воспользоваться. Административный фактор, работающий по вертикали, играет определяющую роль при слабом гражданском обществе, неразвитых демократических традициях и отсутствии политической культуры федерализма в его «классическом» понимании⁴.

В нынешнем положении существует объективная потребность в централизованном контроле. С одной стороны, самой серьезной проблемой остаются центробежные факторы — социальная напряженность на местах, внутригосударственные социально-экономические контрасты, межнациональные конфликты. С другой стороны, центр должен обеспечить свое доминирование в связи с проведением реформ и необходимостью эффективного прохождения управленческих сигналов по всей иерархии поли-

⁴ Аринин А.Н., Марченко Г.В. Уроки и проблемы становления российского федерализма. — М.: Интелтех, 1999.

тического пространства. Причем центр испытывает свои проблемы в связи с отсутствием достаточного целеполагания в политике реформ, продолжающимися спорами по поводу пути развития России, т.е. легитимность поставленных им задач является очень ограниченной и сами эти задачи нередко противоречат друг другу. Это ведет к противоречивой ситуации, когда центр усиливает механизмы давления, чтобы жестко навязывать регионам свою инновационную политику, и в то же время не может эффективно использовать и достраивать эти механизмы, поскольку сама инновационная политика остается недоработанной.

Итак, современная Россия оказывается в противоречивой ситуации сразу по нескольким параметрам. Ее развитие в качестве территориальной системы создает объективные потребности и в децентрализации (тем более что официально принята федеративная модель), и в централизованном контроле с целью сохранения управленческой иерархии. Инновационная политика центра требует жесткой территориальной иерархии и объективно нуждается в обеспечении вертикали власти. Однако внутренняя противоречивость этой политики и ее достаточно слабое восприятие на местах заставляют искать компромиссы с территориями вместо следования определенной линии. Во всех этих случаях происходит стихийный поиск баланса между центром и регионами. Но при этом если не постановка, то хотя бы необходимость постановки общегосударственных задач в условиях кризиса российской государственности обуславливают движение страны в сторону «управляемого федерализма» по аналогии с «управляемой демократией», когда децентрализация федеративного типа сочетается с типичными формами управленческой иерархии.

Еще одним объективным фактором является резкое ослабление процессов межрегиональной интеграции в постсоветский период. Назрела необходимость стимулировать межрегиональные связи.

Дробность административно-территориального деления стала в этих условиях серьезной проблемой, поскольку не позволяла развивать модель «управляемого федерализма». Вообще получила актуальность задача оптимизации отношений между территориальными уровнями власти, хотя обратной стороной ме-

дали могло стать нагромождение новых бюрократических структур, способных только усложнить эти отношения.

Примечательно, что после введения местного самоуправления в ряде наиболее дифференцированных субъектов Федерации были созданы промежуточные управленческие уровни, относящиеся к государственной власти, но призванные контролировать местный уровень. Наиболее последовательно эта задача решалась в Москве, где в структуре городской государственной власти были созданы 10 административных округов, которые, в свою очередь, и делятся на более чем 100 муниципальных районов, (административный округ возглавляет префект, входящий в правительство Москвы). Свердловской области, тоже имеющей очень сложную административную структуру, в 1996 г. была предпринята попытка создания шести управленческих округов, объединяющих муниципальные образования (главы округов должны были войти в состав областного правительства). Правда, до конца эта идея реализована так и не была. Таким образом, на уровне субъектов Федерации были прецеденты создания промежуточных управленческих уровней, призванных контролировать или даже непосредственно управлять (как в Москве) многочисленными «базовыми» территориальными ячейками, представляющими местный уровень.

На уровне субъектов Федерации тем временем развивались процессы горизонтальной интеграции. Их основной формой стали 8 межрегиональных ассоциаций, образовавшихся в начале 1990-х годов. Однако эти образования были результатом самоорганизации, без контроля со стороны центра. Новая постановка задач требовала уже не просто взаимодействия центра с горизонтальными интеграционными структурами в виде ассоциаций, а создания промежуточного управленческого уровня, которым и стали 7 федеральных округов, появившихся в мае 2000 г. Ведущим политическим институтом на этом уровне стал, как известно, институт полномочного представителя Президента в федеральном округе.

Создание института федеральных округов породило оживленную дискуссию в научных и политических кругах, где обсуждались вопросы его целесообразности, соответствия нормам федерализма и т.п. В этой дискуссии принял участие и журнал «Феде-

рализм»⁵. Внимания заслуживают материалы специальных круглых столов, семинаров и т.п., где специалисты разного профиля обсуждали данный вопрос⁶.

С точки зрения политической географии и теории территориально-государственного строительства создание федеральных округов означало введение нового, вспомогательного управленческого уровня, призванного оптимизировать контроль со стороны центра за огромным и дробным российским пространством. На уровне политической пропаганды это могло подаваться и подавалось как укрепление государства и вертикали власти⁷. Строго говоря, создание федеральных округов помогало усилить управленческую иерархию через создание института ответственных федеральных контролеров за теми или иными географическими блоками российских регионов.

Создание и развитие федеральных округов и связанные с ними конфликтные ситуации

Сначала рассмотрим некоторые практические вопросы функционирования системы федеральных округов по итогам их почти трехлетней истории, а затем вернемся к проблеме соотношения теории территориально-государственного строительства и практики федеральных округов.

Первая группа вопросов связана с короткой, но характерной историей функционирования федеральных округов, которую уже можно разделить на этапы. Первый был периодом «бури и натиска», который наблюдался в 2000 г. В это время значение института полпредов искусственно преувеличивалось в рамках PR-кампании, а сами полпреды вели себя жестко, зачастую агрессивно, стремясь утвердить свое превосходство над главными объектами своего контроля — губернаторами.

⁵ Алаев Э. Федеральные округа — новация в территориальном статусе России // Федерализм. — 2000. — № 4. — С. 169–182; Валентей С. Три вызова России // Федерализм. — 2000. — № 4. — С. 17–32; Хурсевич С. Роль федеральных округов в развитии российского федерализма // Федерализм. — 2000. — № 4. — С. 183–192.

⁶ Полпреды президента: проблемы становления нового института. — М.: Научно-исследовательский институт социальных систем, 2001.

⁷ Кистанов В.В. Федеральные округа России: важный шаг в укреплении государства. М., Экономика, 2000.

Внедрение института полпредов в региональную среду проходило по типичной «комиссарской» модели, напоминающей о революционных временах XX века, а совсем не о царских генерал-губернаторах. По сути была реализована схема партийного контроля за «обычными» ветвями власти. Ведь и российская суперпрезидентская республика с полпредами как ее типичным проявлением была создана на политико-культурной матрице партии-государства, в которой место КПСС занял президент.

Причем особое значение имел тот факт, что проводниками централизованного контроля на местах стали люди, зачастую не имеющие корней в региональной элите, т.е. классические «комиссары». Вспомним, что именно по такой схеме действовала в регионах партийная власть в добрежневские времена, по ней всегда функционировали силовые ведомства.

Однако на втором этапе — в 2001 г. — институт федеральных округов и полпредов стал проходить новый рубеж. Этот этап можно назвать «интеграционным». Эффективность действий полпредов начинает оцениваться все более скептически, что в глазах многих наблюдателей ставит под сомнение саму целесообразность федеральных округов. Но в то же самое время начинается более глубокая интеграция полпредов в региональную среду, от вмешательства система эволюционирует к партнерству с региональными элитами.

Третий этап функционирования округов связан с 2002 г. Его можно назвать «стабилизационным». Округа окончательно встраиваются в отношения между Центром и регионами, занимая в них свое промежуточное положение. Именно на этом этапе можно говорить о том, что институт состоялся. С одной стороны, сглаживаются его противоречия с региональным уровнем власти, что приводит к существенному снижению противоречий между уровнем федеральных округов и уровнем субъектов Федерации. С другой, — отлаживаются и становятся более рутинными процедуры реализации централизованного контроля через систему федеральных округов, они работают, но уже не воспринимаются как грубое вмешательство и нажим. Однако стабилизация федеральных округов является достаточно условной, поскольку в специфических условиях столичной политики ус-

покоем ситуации влечет за собой распространение в СМИ домыслов о грядущей ликвидации этого института, якобы за ненужностью. Возникает типичное для современной России противоречие между виртуальной и реальной политикой: чем больше полпреды занимаются реальной политикой, тем меньше «шума» они производят в виртуальной политике на федеральном уровне. А отсутствие «шума» воспринимается в центре как некое естественное угасание института, а отнюдь не как его стабилизация.

Анализ истории федеральных округов позволяет говорить о переходе от искусственной их «имплантации» в систему отношений между федеральным и региональным уровнями власти, которая неизбежно была сопряжена с конфликтами, к естественной бюрократической саморегуляции. На нынешнем этапе преобладает последняя тенденция, и ее развитие позволяет сделать вывод, что институт федеральных округов все-таки состоялся как нормальный, управленческий уровень, выполняющий поставленные центром, а также определившиеся по ходу развития процесса задачи.

Вторая группа практических вопросов определяется проблемами правового статуса федеральных округов и полпредов. Институт округов не предусмотрен российской конституцией, что предопределяет его вторичность в территориально-государственной системе, основой которой было и остается деление России на 89 субъектов Федерации. Сам Президент был вынужден неоднократно заявлять, что федеральные округа не являются ни новыми административно-территориальными образованиями, ни прообразом новых субъектов Федерации.

Данная проблема относится и к полпредам. Этот институт развивается только в рамках президентского указного права, что определяет специфику и ограничения его легитимности⁸. Прежде всего, тот факт, что институт полпредов в федеральных округах не предусмотрен в федеральном законодательстве, означает отсутствие у полпредов распорядительных полномочий. Други-

⁸ Красных О.В. Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в контексте развития федеративных отношений. Автореф. дисс. на соискание уч. степени к.ю.н. — М.: РАГС, 2001.

ми словами, полпреды являются ответвлением президентской власти, но никак не автономным органом власти. Их легитимность, таким образом, ограничена, а функции могут относиться к сферам контроля, координации и согласования, но не принятия властных решений.

Ограниченная легитимность системы округов и функционирование полпредов в качестве подсистемы президентской власти предопределяют огромное значение личностного фактора и кадровой политики в эффективности всей системы. Полпред в федеральном округе — это не «обычный» бюрократ, действующий в соответствии с законами и должностными инструкциями, а, скорее, политик, и эффективность решения поставленных задач определяется его личными политическими талантами. С этой точки зрения российский губернатор гораздо ближе к типичному бюрократу-функционеру, поскольку под институт губернатора уже подведена разработанная и вполне прозрачная правовая база.

Работа полпреда требует высокой инициативности, и ее результат прямо зависит от личностного фактора.

Примечательно, что корпус из семи полпредов на деле оказался предельно разнородным, и это, как показывают исследования, привело к тому, что в каждом федеральном округе начала формироваться система работы со своими принципами, кадрами, вспомогательными органами.

Различное понимание полпредами задач централизованного контроля и разный политический опыт вызвали множество побочных эффектов, связанных с некорректным вмешательством в дела регионов. Обилие административных перегибов было особенно характерно для этапа становления нового института власти. Наиболее яркие примеры были связаны с региональными выборами, которые вскрыли множество проблем.

Одной из них было жесткое управление продвижением полпредами своих кандидатов, которое могло вызывать сопротивление и неприятие в региональной элите⁹. При этом далеко не всегда навязываемый полпредством кандидат превосходил по про-

⁹ Политика в регионах: губернаторы и группы влияния. — М.: Центр политических технологий, 2002.

фессиональным качествам своих соперников, т.е. субъективные моменты преобладали над здравым политическим расчетом. Можно вспомнить провалы кандидатов, открыто поддерживаемых полпредами, на губернаторских выборах в Приморском крае (Г. Апанасенко) и Нижегородской области (И. Складов).

В некоторых федеральных округах в процессе подбора кандидатов решения принимались исходя из принципов корпоративной солидарности, например в Центральном федеральном округе — в пользу представителей ФСБ. При этом с каждым разом полпредства все лучше осваивали механику управления региональными выборами, что не всегда, однако, означало отказ от прямого давления (последние примеры избрания М. Зязикова в Ингушетии и В. Булавинова в Нижнем Новгороде).

Также проявились сильные и даже не всегда контролируемые политические амбиции «федералов» на региональном уровне, приводившие, например, к выдвижению работников системы полпредств на региональных выборах. Удачным примером стала победа первого заместителя полпреда С. Собянина на выборах губернатора Тюменской области, неудачными — выдвижение нескольких главных федеральных инспекторов, иногда — без санкции и поддержки полпреда (как в Амурской области и Эвенкии). При этом под вопросом остается сама целесообразность выдвижения представителей системы федеральных округов на региональных выборах, учитывая, что «по идее» эти представители имеют совершенно иные задачи.

Наряду с региональными выборами наибольшие конфликты вмешательство полпредов в дела регионов вызвало в сфере экономики. Изначально полномочия полпредов в сфере экономики составляли одну из главных проблем: сами полпреды активно лоббировали свои экономические полномочия, хотя объективных, законных оснований для предоставления таковых не существовало. На первом этапе даже возникали идеи окружных бюджетов, окружного контроля за бюджетными потоками, зональных экономических рынков и т.п.

В результате экономические функции федеральных округов свелись к вопросам стратегической координации регионального развития, инвестиционной деятельности и межрегио-

нальных связей, что само по себе при должном, продуманном подходе отнюдь не является малозначимым вопросом. Другое дело, что финансовые полномочия полпреды получить не могли, поскольку это привело бы к резкому росту конфликтности в системе.

Третья группа вопросов касается тех институциональных конфликтов, которые неизбежно возникают в подобных ситуациях по двум направлениям — вертикали и горизонтали.

По вертикали федеральные округа как специализированный институт федеральной власти оказываются в естественном институциональном конфликте с региональной властью и прежде всего с губернаторами. Этот конфликт закономерен, поскольку окружные структуры являются субъектом централизованного контроля, а губернаторы — его объектом.

Особое неприятие новый институт вызвал среди наиболее самостоятельных губернаторов, в наибольшей степени подходящих под популярное определение «региональных баронов». Среди открытых противников реформы, отстаивавших неизменность принципов региональной автономии, выделились Э. Россель, М. Рахимов, Н. Федоров и др. Острота конфликта в значительной степени определялась личностными факторами — неумением или принципиальным нежеланием отдельных полпредов и отдельных губернаторов искать компромисс и аккуратно делить сферы влияния, как это принято в постсоветской политике. Чаще всего инициаторами конфликтов были губернаторы, которые привыкли к полному контролю за ситуацией в своих регионах, но нередко и полпреды демонстративно пытались ограничить губернаторское поле для маневра. Наиболее серьезные политические конфликты, имевшие публичный резонанс, возникли в отношениях между П. Латышевым и Э. Росселем, В. Черкесовым и В. Яковлевым. Серьезная напряженность проявилась и на уровне некоторых главных федеральных инспекторов, хотя они, казалось бы, не имели достаточного политического веса. Самый острый публичный конфликт разгорелся в Тверской области, где теперь уже бывший главный федеральный инспектор В. Косенко выступал с резкими обвинениями в адрес областной администрации.

Одним из интересных следствий этого конфликта стало появление альтернативных концептуальных предложений со стороны некоторых губернаторов. Наиболее важна здесь позиция М. Прусака, который вместо федеральных округов предлагает ужесточить прямые отношения между президентом и губернаторами. Глава Новгородской области давно уже выступает за возвращение к назначению губернаторов, в свое время он предлагал, чтобы назначаемые губернаторы одновременно выполняли функции полномочных представителей Президента. После создания федеральных округов М. Прусак стал их открытым противником, называя это решение В. Путина «политической ошибкой»¹⁰. По сути, он от лица губернаторов предлагает обменять демонтаж системы федеральных округов на создание «прямой» вертикали «президент — губернаторы», где первый назначает последних. Заметим, что при этом происходит подмена темы: назначение 89 губернаторов не решает проблему эффективного централизованного контроля за территориями, ради которых создавались 7 федеральных округов.

Другое следствие связано с формированием проблемного треугольника «президент — полпреды — губернаторы». Дело в том, что президент объективно нуждается в нормальных прямых отношениях с губернаторами. Как минимум, ему нужен губернаторский административный ресурс во время федеральных выборов. Наличие институционального конфликта между полпредами и губернаторами заставляет президента проводить осторожную политику в отношении тех и других. Потребность в политическом компромиссе с губернаторами означает, что президент должен ограничивать развитие системы федеральных округов и уж точно не допускать административных перегибов на окружном уровне. Таким образом, задача главы государства состоит в том, чтобы обеспечить разумный баланс в отношениях между полпредами и губернаторами, не допуская открытых конфликтов и сглаживая противоречия.

По горизонтали система федеральных округов зависит от аппаратных противоречий между федеральными структурами.

¹⁰ Новгородский губернатор также заявлял, что полномочные представители Президента нужны не во всех округах, а только там, где складывается чрезвычайная ситуация.

Одно из них определилось сразу: полпреды входят в структуру Администрации Президента, но при этом занимаются координацией ведомств, которые относятся к правительству России. Возникает серьезное противоречие, поскольку последние входят в собственную ведомственную вертикаль, которая может функционировать и без вмешательства Администрации Президента. Создание института полпредов означало формирование системы президентского контроля не только за автономными региональными институтами власти, но и за региональными структурами федеральных органов. Противоречия с Правительством особенно ярко проявились при решении экономических вопросов. Так, при разработке окружных экономических программ возникла конкуренция между полпредами и министерством экономического развития и торговли, которое стремилось самостоятельно определить их параметры.

Определенные проблемы возникают и при усложнении самой системы окружных структур. Дело в том, что со временем институт полпредов стал не единственным на окружном уровне: здесь возникли структуры Генеральной прокуратуры, МВД, налоговой полиции во главе с заместителями федеральных руководителей этих органов. В результате возникает вопрос о том, что же собой представляет система федеральных округов? Она может пониматься как просто управленческий уровень, где функционируют не связанные между собой федеральные органы, или как собственная иерархическая система отношений, в центре которой находится полпред как «руководитель» федерального округа. Второй вариант эффективнее с точки зрения государственных задач, решаемых на окружном уровне, но его реализация наталкивается на межведомственные противоречия федерального уровня.

Наконец, **четвертая группа практических вопросов** связана с эффективностью функционирования округов как территориальных систем. Во-первых, много проблем вызывают границы округов, в ряде случаев нарушающие сложившиеся географические структуры региональной идентичности¹¹. Причем извест-

¹¹ Туровский Р.Ф. Региональная идентичность в современной России // Российское общество: становление демократических ценностей? — М.: Гендальф, 1999. — С. 87-136.

но, что нарушение этих структур определялось сиюминутной политической конъюнктурой. Эпицентром нарушений стал Приволжский округ, сдвинутый к северу и востоку в сравнении с привычным Поволжьем. К округу были «прирезаны» регионы с уральской идентичностью — Башкирия, Пермская, Оренбургская области, Удмуртия и Коми-Пермяцкий АО. Регионы Нижней Волги — Волгоградскую и Астраханскую области — включили в состав Северо-Кавказского округа. Центром округа опять-таки из конъюнктурных соображений стал расположенный на окраине округа Нижний Новгород, а не Самара с ее не меньшими политическими амбициями «третьей столицы» России.

Территориальная реорганизация в Поволжье повлекла за собой неизбежные нарушения устоявшихся структур в других частях страны. Как сказано выше, Нижняя Волга была объединена с Северным Кавказом. Урал компенсировал потерю своей западной половины тремя сибирскими регионами — Тюменской областью с Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким автономными округами.

Несоответствие административных границ структурам региональной идентичности — это известная проблема территориально-государственного строительства¹². Нередко государство сознательно идет на такие нарушения, не будучи заинтересованным в развитии региональной идентичности из-за опасений сепаратизма. Однако такие попытки имеют свой обратный эффект, поскольку «неестественные» территориальные структуры встречают отторжение на местах и оказываются нежизнеспособными. Поэтому такие действия государства являются временным уходом от проблемы, но никак не ее решением.

Уже известен случай, когда государство пошло навстречу региональным требованиям. Речь идет о переименовании Северо-Кавказского федерального округа в Южный, поскольку регионы Нижней Волги не могли принять кавказскую идентичность. Вопрос о «возвращении» на Урал постоянно ставится

¹² Туровский Р.Ф. Политическая география. — М.: Смоленск: Издательство СГУ, 1999; Основы и перспективы региональных политических исследований//Полис. — 2001. — №1. — С. 138 — 156.

правлящей элитой Башкирии (недовольство высказывал в свое время и бывший губернатор Пермской области Г. Игумнов). В Тюменской области, правда, протеста нет, поскольку регион и его автономные округа сразу же заняли особое положение в составе Уральского округа и в его кадрах. В целом назвать границы федеральных округов стабильными и обоснованными с точки зрения региональной идентичности нельзя.

Характерна и внутриокружная конкуренция за право быть столицей округа. Например, вопрос о переносе столицы Дальневосточного округа некоторое время поднимался во Владивостоке, который традиционно конкурирует с Хабаровском. Хотя в целом размещение столиц округов достаточно обосновано существующими системами отношений «центр — периферия», за исключением спорной ситуации с Нижним Новгородом и Самарой.

Политические проблемы также вызывают размер и территориальный эксцентриситет округов. Практически во всех округах по этой причине есть периферия, заниматься которой окружное звено просто не в силах. Данная проблема только усиливается ресурсной слабостью института главных федеральных инспекторов, размещенного непосредственно в субъектах Федерации. Для системы федеральных округов оказалась характерна та же проблема, что и для других российских структур — тенденция к концентрации ресурсов при ослаблении периферийных органов. В результате создание федеральных округов далеко не во всех субъектах Федерации означало приближение федерального Центра к регионам, как это провозглашено на официальном уровне. В некоторых регионах новый институт практически незаметен и реальный контроль стал даже слабее.

Федеральные округа в российской модели территориально-государственного строительства

Итак, мы проанализировали основные проблемы, возникшие в 2000—2003 гг. в ходе практического применения президентского указа о полномочных представителях Президента в федеральных округах. В сложившейся ситуации система федеральных округов для своего успешного функционирования нуждается-

ся в теоретическом обосновании в соответствии с определенной моделью территориально-государственного строительства.

Во-первых, требуется обоснование самого управленческого уровня, создаваемого вместе с федеральными округами. Этот уровень оказывается необходимым для упрощения, а значит оптимизации взаимодействия федерального центра с регионами в условиях большого и сильно дифференцированного пространства России. По сути речь идет о продолжении федерального центра на периферии, т.е. субфедеральном управленческом уровне — в принятом здесь понимании (уровень, дополняющий и продолжающий федеральный). Этот уровень по определению вторичен, поскольку имеет ограниченную легитимность, но при этом функционален и полезен при решении федеральных задач в сфере региональной политики, таких, как налаживание централизованного контроля и настройка каналов прохождения управленческих сигналов по вертикали.

Данный уровень удобен для размещения федеральных структур, занимающихся вопросами межрегионального значения. Главными из них являются президентские структуры, отсюда ведущая роль института полпредов в федеральных округах. Но к ним добавляются и другие федеральные структуры, которые считают целесообразным работать на окружном уровне для облегчения взаимодействия между центром и регионами. К ним относятся Генеральная прокуратура, МВД, ФСНП, но и многие другие федеральные органы ориентируются на работу с регионами в формате федеральных округов. Например, по окружному принципу осуществляется координация контрольно-счетных органов во главе со Счетной палатой РФ.

Следует заметить, что федеральные структуры давно уже осознали потребность в удобном формате для структурированной работы с региональными органами власти и региональными элитами. На прежнем этапе этой цели служил формат межрегиональных ассоциаций. Впервые они стали играть роль своеобразного посредника между Центром и регионами в 1997—1998 гг. Тогда в нашем политическом лексиконе появилось понятие «восьмерка»: восемь губернаторов — руководителей ассоциаций были признаны центром в качестве приоритет-

ных партнеров, с ними проводились специальные совещания (эти губернаторы воспринимались в качестве полномочных представителей — лоббистов интересов своих ассоциаций). В постоянную практику вошло посещение заседаний межрегиональных ассоциаций ведущими федеральными чиновниками, начиная с премьер-министров. Работа с уровнем межрегиональных ассоциаций была особенно характерна для российского правительства во времена Е. Примакова, когда «восьмерка» даже была включена в Президиум Правительства.

Семь федеральных округов стали более жесткой формой для упорядочения работы с региональными элитами. Ассоциации были слишком рыхлыми и слишком «региональными», поскольку их состав и деятельность центром не регулировались. Как результат многие ассоциации реально просто не функционировали, четких границ у них тоже не было (одни и те же регионы входили в две ассоциации). Система федеральных округов была изначально задана федеральным Центром, что имело свои плюсы с точки зрения усиления иерархии в отношениях между управленческими уровнями.

В результате федеральные округа являются еще и удобной формой для структурирования региональной элиты. Под их формат подгоняется структура федеральных институтов, которые включают в свой состав региональную элиту. Например, по принципу представительства федеральных округов сформированы президиум Госсовета и президиум Совета законодателей. Была идея сформировать аналогичным образом и Совет Федерации, когда каждый заместитель его Председателя представлял бы определенный федеральный округ. Однако в результате от этой идеи отказались, хотя компетенция распределена между вице-спикерами в т.ч. и по принципу кураторства нескольких групп федеральных округов.

Во-вторых, требуется определение функций, которые система федеральных округов может выполнять при существующей модели территориально-государственного строительства.

Объективно необходимым в условиях «управляемого федерализма» является усиление института федерального вмешательства. При Б. Ельцине этот институт был сознательно ослаблен в

рамках сложившегося тогда политического пакта между федеральным Центром и региональными элитами. Этот изъян нашел свое отражение в Конституции, где он прописан в явно недостаточной степени. Поэтому при В. Путине, когда вопрос укрепления вертикали власти был переведен в практическую плоскость, институт федерального вмешательства стал развиваться через внесение поправок в федеральное законодательство (санкции в отношении региональных органов власти) и создание системы федеральных округов.

Выше говорилось о том, что сфера деятельности полпредов ограничена правовыми рамками и сводится к функциям контрольно-координационного характера. Однако важность выполнения этих функций трудно переоценить.

Следует заметить, что одна только функция информационного контроля имеет огромное значение в российских условиях. Принципиальное значение имеют налаживание и оптимизация информационных потоков между Центром и регионами. Систематизация и анализ достоверной информации о ситуации на местах значительно облегчаются с созданием системы федеральных округов. При этом поступление информации само по себе означает контроль и возможность принятия обоснованных решений на уровне федерального Центра. Тем самым частично решается извечная российская «проблема периферийности», которая затрудняет централизованный контроль и повышает риск злоупотреблений на местах.

В некоторых федеральных округах вопросы информационного контроля решались в наиболее жесткой форме — через организацию комплексных региональных проверок. Эта форма практиковалась в Южном и Дальневосточном округах, она же была использована на Урале в отношении Курганской области.

При этом контроль за деятельностью региональных элит может развиваться в сторону ее структурирования в интересах центра. Управление выборными процессами и кадровой политикой на уровне региональной власти не входит в непосредственные функции полпредов, но в принципе из них вытекает, если ставится задача повысить управляемость, а значит, очистить региональную власть от «неадекватных» элементов. Главная пробле-

ма заключается в том, чтобы выполнение этих функций не приводило к необоснованному грубому вмешательству, не объяснялось личными амбициями и не сопровождалось злоупотреблениями со стороны полпредств. В некоторых ситуациях полпредам удалось обрести принципиально важную функцию арбитров в конфликтах между группами региональной элиты. Такой арбитраж, например, оказался эффективным во время подготовки выборов губернатора Липецкой области, которые могли бы превратиться в скандальную «разборку» между областной администрацией и руководством бюджетообразующего Новолипецкого металлургического комбината.

Примером косвенного кадрового контроля является «теневое» участие окружных структур в определении состава верхней и нижней палат российского парламента и взаимодействии со «своими» депутатами. В ряде округов полпреды смогли эффективно организовать процесс назначения новых членов Совета Федерации, хотя при этом был нарушен баланс отношений между Центром и регионами, поскольку региональное присутствие в верхней палате резко упало. Практический смысл имеет и такая функция, как координация деятельности депутатов Госдумы, избранных на территории соответствующего федерального округа. В качестве примеров можно привести неформальные депутатские объединения «Центр России» и «Юг России», создававшиеся по инициативе полпредов.

Конечно, неотъемлемой функцией полпредов является контроль за кадровой ситуацией в федеральных структурах, легитимность которого значительно выше, чем в описанном выше случае. Координация региональных «федералов» постепенно налаживается, что способствует принципиально важной для нестабильного времени «рецентрализации» силовых структур, их выводу из-под фактического влияния губернаторов.

В конечном счете функция кадрового контроля становится логическим продолжением функций информационного контроля и координации федеральных структур. Поэтому в идеале система федеральных округов превращается если не в инкубатор кадров, то в систему наблюдения за кадровой ситуацией и определения действий Центра в направлении ее оптимизации.

В-третьих, особую важность имеет выполнение федеральными округами функций межрегиональной, внутриокружной интеграции. Следует сразу же заметить, что решение данной задачи не представляет никакой угрозы для территориальной целостности России. Принципиально важен тот факт, что межрегиональная интеграция осуществляется под непосредственным патронажем федерального центра, не предполагая какую-либо «самостийность», теоретически возможную в случае с межрегиональными ассоциациями. Поэтому главной государственной задачей здесь является, конечно, не превращение федеральных округов в некие самостоятельные образования, а создание на их основе эффективных территориальных систем с налаженными внутренними связями.

Характерная иерархичность российского политического пространства сама привела к фактическому уничтожению межрегиональных ассоциаций как сколько-нибудь значимых игроков в региональной политике. Наиболее устойчивой оказалась наиболее крупная и традиционно самая инициативная — «Сибирское соглашение», но ей повезло, поскольку она почти полностью совпала с Сибирским федеральным округом. Поэтому многие мероприятия в Сибири официально проводятся как совместные мероприятия федерального округа и ассоциации. Конфликт с системой федеральных округов возник только в связи с Уральской ассоциацией, которая была сознательно разделена между двумя округами — Приволжским и Уральским. Это привело к демонстративным выступлениям руководства двух «разделенных» амбициозных субъектов — Башкирии и Свердловской области¹³. Однако ассоциации либо просто свернули свою деятельность, либо подстроились под федеральные округа. Характерно, что Кировская область, включенная в Приволжский округ, вслед за тем сочла необходимым вступить в ассоциацию «Большая Волга». Развитие системы федеральных округов позволило заново начать процесс межрегиональной интеграции, но уже под федеральным контролем и в определенных на федеральном уровне географических рамках.

¹³ Наиболее ярким событием стала совместная пресс-конференция М. Рахимова и Э. Роселя в Уфе в 2000 г., которая сопровождалась критикой системы федеральных округов.

Важную роль в системе федеральных округов играют консультативные органы, которые позволяют координировать деятельность региональных органов власти и интегрировать региональные элиты. Полпредства при этом обеспечивают соответствие вектора интеграции управленческим сигналам, поступающим из центра. Наиболее важным мероприятием являются регулярно собираемые Советы округов, которые состоят из региональных руководителей.

Например, в Центральном федеральном округе развита практика «тематических» советов, которые проводятся в определенных регионах по тем или иным конкретным вопросам общегосударственного и окружного значения. Предметом заседаний окружных советов становятся и вопросы экономического характера, что способствует экономическому развитию и привлечению инвестиций в субъекты Федерации. Любопытно, что мероприятия Центрального федерального округа, представляющие собой презентации экономических возможностей его регионов, проводились даже в Лондоне и Брюсселе. На территории округа регулярным мероприятием стал инвестиционный форум в Тамбове, прозванный «тамбовским Давосом». Помимо прочего он позволяет привлечь интерес к Тамбовской области — одному из самых отсталых регионов Центральной России.

Во всех округах созданы «парламентские ассамблеи», которые объединяют спикеров региональных законодательных собраний. Работа этих «ассамблей» при должной организации позволяет скоординировать региональный законотворческий процесс. Таким путем может поддерживаться соответствие регионального законодательства федеральному и одновременно могут проходить предварительное обсуждение региональные законотворческие инициативы.

Возможности для развития федеральных округов как интегрированных территориальных систем расширяются с помощью создания в округах интеллектуальных центров и реализации окружных экономических программ. В некоторых федеральных округах были созданы Центры стратегических разработок (Северо-Западный, Приволжский, Сибирский округа). В целом ряде случаев предпринимались попытки разработать стратегию

экономического развития округа и получить под нее бюджетное финансирование. Прежде всего, это «Стратегия развития Сибири», экономическая программа «Юг России», экономическая программа развития Дальнего Востока. «Реальные» функции окружной системы в отношении экономики сводятся к выработке стратегий общеокружного значения, вписывающихся в логику общегосударственных интересов. Одновременно серьезное значение могут иметь интеграционные структуры, связывающие окружное руководство с ведущими представителями регионального бизнеса (Инвестиционный совет в Центральном округе, Экспертный совет по экономическому развитию и инвестициям в Северо-Западном округе и т.п.).

Перспективы развития и оптимизации федеральных округов

На нынешнем этапе институт федеральных округов испытывает потребность в стабилизации. Продолжается дискуссия по поводу эффективности окружной системы, многие элементы которой не были доработаны, «доведены до ума» и стандартизированы. Появляются и новые научные разработки, где анализируется опыт первых лет работы этого института¹⁴. Примечательно, что одни федеральные структуры, размещенные на окружном уровне, действуют относительно активно (полпреды и органы прокуратуры), в то время как другие «потерялись» (органы МВД и ФСНП). Характерно, что такая консервативная структура, как ФСБ, все-таки отказалась от создания своих окружных структур. Существуют серьезные опасения в том, что окружная система станет жертвой текущей политической конъюнктуры, в частности — неизбежного предвыборного пакта между Президентом и губернаторами, в котором роль полпредов окажется вторичной.

Институт федеральных округов нуждается в оптимизации, поскольку уже накоплен определенный опыт работы и определены основные проблемы его функционирования.

¹⁴ Гохберг М.Я. Федеральные округа Российской Федерации: анализ и перспективы развития. — М.: Финансы и статистика, 2002.

Во-первых, требуется оптимизация его политических параметров. Фактически вместо одного центр провел 7 экспериментов, поскольку из-за слабой координации этого института сверху и различного личностного потенциала полпредов ситуация в каждом округе оказалась своей. Это, в свою очередь, привело к поиску каждым полпредом своих способов политического самовыражения.

Поэтому назрело дополнительное правовое оформление института федеральных округов. Обсуждается вопрос о его введении в полноценные правовые рамки, включая специальные федеральные законы и поправки к действующему федеральному законодательству. В одном из своих выступлений идею оформления института через федеральный закон поддержал спикер Госдумы Г. Селезнев. Заместителем председателя думского комитета по делам Федерации и региональной политике В. Бородаем (фракция «Единство») была разработана концепция законодательного обеспечения развития федеральных округов. В то же время сами представители окружных структур предпочитают действовать в рамках президентского указного права и полномочий президентской администрации. Включение института федеральных округов в федеральное законодательство, как считают в окружных структурах, связывает им руки, тогда как статус-кво делает этот институт более гибким, позволяет самостоятельно нащупывать эффективные формы развития.

Пока такую юридически размытую ситуацию можно признать нормальной, поскольку речь идет об эволюционном формировании нового института (можно провести аналогии с системой местного самоуправления, которая пережила несколько этапов, на каждом из которых уточнялись и законодательно оформлялись ее параметры). Острой потребности в специальных федеральных законах нет, хотя она, на наш взгляд, неизбежна в стратегической перспективе.

На данном этапе определилась необходимость в обычной бюрократической стандартизации федеральных округов в рамках перехода от определения общих функций к конкретизации форм работы полпредов и иных окружных структур. Причем, речь идет не о расширении полномочий окружных структур, а об их уни-

фикации и оптимизации в рамках правового статус-кво. В частности, существует потребность в стандартизации окружных интеграционных структур. Безусловно, требуется усиление института окружной инспекции и главных федеральных инспекторов, которые сегодня слишком слабы, чтобы реально контролировать ситуацию в отдельных субъектах Федерации.

В соответствии с оптимизационными задачами особого внимания заслуживает такая проблема, как усиление федерального контроля за деятельностью окружных структур и их координация. Институт федеральных округов попал в типичную для России ситуацию, когда, являясь по своему географическому расположению региональной структурой, он вышел из-под прямого контроля Центра. Характерным явлением оказалась слабая координация деятельности полпредов в центре в сочетании с отсутствием единого формата их работы. Сугубо формальной оказалась роль полпредов как членов Совета безопасности.

Оптимизация работы окружных структур подразумевает усиление их горизонтального взаимодействия¹⁵, а также более систематическую работу президента как политического лидера, чьими представителями по определению являются полпреды. По последнему вопросу наметились позитивные сдвиги, связанные с частыми поездками главы государства именно на окружные мероприятия. Такая практика была заложена в самом начале — в 2000 г., когда примерами работы президента с округами стали его поездки в Ростов и Новосибирск. В 2002 г. после некоторого перерыва началось оживление взаимодействия Президента с окружными структурами: В. Путин принимал участие в мероприятиях Южного (целый ряд совещаний в разных городах), Центрального (Рязанская область), Приволжского (Мордовия) округов и др. Параллельно усилилась активность главы президентской администрации А. Волошина, где прежде всего нужно выделить совещание полпредов в Новосибирске в ноябре 2002 г.

Решение проблемы федерального контроля за окружными структурами невозможно без активного включения в этот про-

¹⁵ Тем более, что есть примеры более тесного взаимодействия некоторых федеральных округов друг с другом. Прежде всего, это отношения между Северо-Западным и Приволжским округами

цесс лично Президента. Причем, механизмы контроля должны со временем предполагать и определенные санкции в отношении полпредов. Пока ситуация такова, что постоянные функции этого института лишь вырабатываются опытным путем и соответственно «наказывать» за их ненадлежащее выполнение сложно, поскольку отсутствует определенность в критериях. В перспективе четкое установление этих критериев позволит реально оценивать эффективность работы тех или иных окружных структур и применять санкции в отношении тех, кто не справился с работой.

Во-вторых, существует потребность в оптимизации географических параметров системы федеральных округов. Выше говорилось о серьезных претензиях, которые высказывались применительно к границам округов. Эти претензии позволили некоторым федеральным структурам пойти своим путем и создать собственные ведомственные округа: наиболее показательным примером служат судебные округа. Хотя изначально предполагалось, что все федеральные структуры будут строить свою работу на региональном уровне, используя рамки округов.

Серьезной проблемой является несовпадение границ округов со структурами региональной идентичности, что на самом деле затрудняет работу Центра с регионами, создавая феномен «недовольных» регионов, сопротивляющихся интеграции в рамках существующих федеральных округов. Практически бесспорным с точки зрения географии является только Дальневосточный округ. Однако и там бывший губернатор Магаданской области В. Цветков выдвигал идею создания Ассоциации регионов Северо-Востока России, объединяющей удаленные северные регионы Дальнего Востока, у которых есть своя идентичность (Магадан, Чукотка, Камчатка и др.). Проблемы нарушенной границами федеральных округов идентичности Башкирии, Астраханской, Волгоградской, Пермской, Оренбургской, Тюменской областей налицо и не могут не сказываться на успешном развитии всей системы.

Помимо границ требует решения и вопрос о величине и внутренней сложности округов. Россия еще должна выработать эффективный баланс между потребностью в ограниченном, небо-

льшом их числе и компактностью самих округов: пока мы имеем дело с первым экспериментом. Среди прочих созданы округа с очень сложной внутренней структурой. К их числу относятся Центральный (18 субъектов Федерации), Сибирский (16 субъектов Федерации) и Приволжский (15 субъектов Федерации) федеральные округа. В них особенно актуальна проблема информационного и политического контроля, связанная со слишком дробной внутренней структурой и большими размерами округов, что автоматически снижает эффективность их функционирования и территориальной интеграции. Например, многими экспертами отмечается низкая эффективность централизованного контроля в самом крупном по размерам территории — Сибирском округе. В Центральном округе эту проблему несколько сглаживает территориальная компактность. При этом в составе Уральского округа всего шесть субъектов Федерации. На среднем уровне внутренней дробности находятся округа, которые включают 10—12 субъектов Федерации, — Южный (12 регионов), Северо-Западный (11 регионов) и Дальневосточный (10 регионов). При этом, правда, Дальневосточный округ отличается огромными размерами.

Решение проблемы оптимизации системы округов с позиций политической географии означает некоторую корректировку их границ и небольшое увеличение их числа. Тем самым могут быть решены проблемы, связанные с региональной идентичностью и компактностью округов. Число федеральных округов в соответствии с «идеальной» схемой должно быть не менее 10 и не более 15, а в составе каждого округа должно быть порядка 10 субъектов Федерации¹⁶. Императивам политической и культурной географии, а также эффективного централизованного контроля может соответствовать следующая схема переустройства системы федеральных округов.

Вполне оправданно деление на две части наиболее дробных и потому сложных округов — Центрального и Сибирского. В обоих случаях нельзя не вспомнить старую советскую сетку эконо-

¹⁶ Это примерно совпадает с предложениями Ю. Лужкова, который говорил о необходимости создания 10—15 федеральных округов. Напротив, совершенно нелогичным и бездоказательным выглядело предложение С. Миронова «укрупнить» федеральные округа до пяти.

мико-географического районирования, которая за небольшими исключениями соответствовала всем географическим реалиям.

Поэтому целесообразно деление Центрального округа на две половины — северную и южную, отчасти соответствующее делению Центральной России на Центральный и Центрально-Черноземный экономические районы. Центром нового федерального округа вполне может стать Воронеж, являющийся одним из ведущих региональных центров России и «потерявшийся» в новой системе.

Что касается Сибири, то выделение Западно- и Восточно-Сибирского округов более чем оправданно. Соответственно, создание Восточно-Сибирского округа позволит стимулировать развитие Красноярска как еще одного окружного центра и «приблизит» федеральный Центр к регионам Восточной Сибири. Примерно в таком ключе рассуждал, например, президент Бурятии Л. Потапов, который заметил, что федеральные округа должны быть более детальными и отражать экономическую специфику.

Также рано или поздно назреет передел границ в Поволжье и на Урале. Создание Западно-Сибирского округа с Тюменской областью и входящими в ее состав автономными округами восстанавливает «географическую справедливость» в Сибири. Соответственно, логичным будет воссоздание Уральского округа в его «естественных» границах, т.е. с включением в него Башкирии, Пермской, Оренбургской областей, Коми-Пермяцкого АО и, вероятно, Удмуртии. Тем самым граница между «Волгой» и «Уралом» будет пересмотрена в соответствии со структурами региональной идентичности.

При этом в Поволжье закономерным будет восстановление Самары в качестве одного из окружных центров. Соответственно, Приволжский округ как один из самых сложных может быть поделен пополам, на северную и южную части (при этом ряд регионов переходит в обновленный Уральский округ). В первой естественным центром является теперешняя столица округа Нижний Новгород. Во второй части столицей по всем признакам просто «обязана» стать Самара. При этом округ с центром в Самаре может «вернуть» в состав Поволжья регионы Нижней Волги, «отобрав» их у Южного округа.

Таким путем могут быть созданы 10 более компактных и полностью соответствующих российской политической и культурной географии федеральных округов. Теоретически могут рассматриваться и два других варианта дробления федеральных округов. Это — деление Северо-Западного округа в примерном соответствии с бывшими экономическими районами, т.е. с собственно Северо-Западным округом с центром в Санкт-Петербурге (включая также Калининградскую область) и Северным округом с центром в Архангельске¹⁷. Из Южного округа могут быть выделены в особый округ республики Северного Кавказа: такое предложение уже звучало и по своему оправданы.

Следует заметить, что создание федеральных округов и их некоторое дробление могут стать мощным стимулом для развития «региональных столиц», которые объективно нужны государству. В российском пространстве такие столицы играют роль узлов, организующих вокруг себя крупные ареалы. Система федеральных округов представляет собой политико-географическую структуру, по сетям которой идет распространение инноваций. Государство заинтересовано в том, чтобы организовать и упорядочить инновационный процесс, который в соответствии с моделью каскадной диффузии идет из Москвы в окружные столицы, из последних — в административные центры субъектов Федерации, а далее — на периферию отдельно взятых регионов. Такую организацию пространства можно считать прогрессивной. При этом окружные столицы сами по себе становятся крупными инновационными центрами, получают дополнительный стимул для своего развития. Увеличение их числа до 10—12 также является очень полезным стимулом, поскольку нынешних шести региональных столиц (исключая Москву) объективно недостаточно, и многие крупные центры незаслуженно лишены своего потенциального статуса узлов первого порядка.

¹⁷ В Северо-Западном округе звучало и предложение выделить Калининградскую область в особый федеральный округ. Однако такое предложение бессмысленно в принципе, поскольку федеральный округ по определению не может совпадать с одним субъектом Федерации. Вместо этого, кстати, в Северо-Западном округе был назначен заместитель полпреда по Калининградской области, что больше соответствует поставленным политическим задачам усиленного контроля за эксклавом.

Отдельно следует сказать о географических основаниях, способствующих сохранению формирующейся многоуровневой системы организации политического пространства, включающей в качестве особого субфедерального уровня федеральные округа.

Радикальное укрупнение субъектов Федерации на данном этапе просто невозможно. Об этом совершенно определенно свидетельствуют все попытки перевести тезис об укрупнении субъектов в практическую плоскость. Главная проблема заключается в том, что укрупнение субъектов Федерации невозможно без уничтожения института национально-территориальной автономии: самые мелкие субъекты Федерации в большинстве своем являются национальными автономиями. Так, в России насчитывается 33 субъекта Федерации с населением менее одного миллиона жителей. В их число входят 9 из 10 автономных округов (причем в шести автономных округах население не превышает 100 тыс.), одна автономная область, 13 из 21 республики и только 10 областей. Причем многие области из этой группы приближаются по числу жителей к одному миллиону, а населением менее 500 тыс. обладают только Магаданская и Камчатская области. По экономическим критериям к числу «отстающих» относятся многие республики: можно отметить мизерный ВРП таких республик, как Ингушетия, Алтай, Калмыкия и Тыва.

Однако ликвидация таких субъектов Федерации может породить только новые проблемы, связанные с региональной идентичностью. Очевидно, что именно политико-культурная идентичность находится в основе административно-территориального деления, особенно в таких мультикультурных странах, как Россия. Отмена национально-территориальной автономии и ликвидация самих территорий под предлогом их малой величины приведет только к росту национализма, борьбе за восстановление территории и автономии, которая по смыслу приблизится к известным лозунгам «территориальной реабилитации» народов, характерным для начала 1990-х годов.

Примечательно, что даже немногочисленные территории, где проблема укрупнения ставится в практическую плоскость, вырабатывают сегодня свой комплекс защитных мер и требований. Так, в Усть-Ордынском Бурятском АО часть политиче-

ской элиты выступила с инициативой принятия специального федерального закона об автономных образованиях. Цель закона — обеспечить народам автономий компенсацию в случае изменения административного деления, в частности предусмотреть для таких случаев создание национально-культурной автономии для бывших титульных этносов. Максимум, что можно сделать в нынешних условиях, — это воссоздать советскую иерархию территорий, выведя автономные округа и автономную область из административной структуры первого порядка и вновь превратив их во «внутренние» автономии краев и областей¹⁸. Но и это сокращает число субъектов Федерации только до 78. Дальнейшее движение в сторону их укрупнения упирается в «маленькие, но гордые» национальные республики и «русские» регионы, которые в большинстве своем и так достаточно велики. Причем даже небольшие регионы не хотят терять свою идентичность. Наглядным примером стала крайне резкая реакция Костромской области на притязания со стороны Ярославской, воспринятые как унижение историко-культурной идентичности Костромы. Не менее резко представители Псковской области отреагировали на инициативу по объединению с Новгородской.

Да и в целом ни в одном субъекте Федерации элита по определению не заинтересована в потере статуса, который означает и дополнительные ресурсы, и прямые отношения с Центром (в т.ч. бюджетные, что позволяет претендовать на гарантированные трансферты). Статус субъекта Федерации является мощным стимулом развития, особенно в России, где все ресурсы традиционно распределяются по иерархически выстроенным пространственным сетям. Поэтому, кстати, далеко не все полпреды поддерживают процесс укрупнения субъектов Федерации. Например, Г. Полтавченко выступил однозначно против инициативы ярославского губернатора А. Лисицына, который выступил за «экспериментальное» укруп-

¹⁸ При том, что реально вопрос об укрупнении, а по сути ликвидации (поскольку слабые субъекты присоединяются к намного более сильным) обсуждается сегодня только в Усть-Ордынском Бурятском и Коми-Пермяцком автономных округах. В Красноярском крае этот вопрос отложен.

нение регионов, подразумевая присоединение Костромской, и, возможно, Ивановской областей¹⁹.

Не будем забывать, что тенденция к измельчению, разделу субъектов Федерации столь же объективна с точки зрения политической географии. Она отражает растущую внутреннюю поляризацию субъектов, развитие новых центров с их хинтерландами. С точки зрения инновационного процесса именно такая тенденция прогрессивна. Ведь можно говорить и о том, что многие субъекты неоправданно велики, а многие города могли бы претендовать на статус областных центров, который стимулировал бы их развитие. Такая ситуация весьма характерна для Краснодарского края, Свердловской, Челябинской областей и др. Если взять мировую практику, то каждая страна ищет свой баланс между центром и регионами, связанный в том числе с количеством административных единиц первого порядка. В таких федеративных государствах, как Индия и Бразилия, в последнее время отмечалось создание новых субъектов федерации за счет выделения из числа старых. Увеличение числа административных единиц неизбежно сопутствовало и развитию России. Ведь Петр Первый в 1708 г. тоже создал 7 регионов, а к началу XX века их было уже больше сотни. По мере освоения Сибири шло закономерное усложнение ее административной структуры.

Таким образом, значительное число административных единиц первого порядка задано историей и географией России и не может быть изменено без потрясений. Конечно, уровень развития региональной идентичности у различных субъектов может очень сильно различаться. Российские регионы имеют очень разную укорененность во времени и пространстве, одни являются прообразами национальных государств или «наследниками» древних княжеств, другие — плохо осмысленными советскими новообразованиями (например, явный нонсенс в нынешней региональной структуре — Еврейская АО). Однако именно «слабые» субъекты Федерации отличаются, как прави-

¹⁹ Хотя некоторые полпреды пытаются отличиться, продвигая «точечные» проекты объединения регионов. В Сибири речь идет об объединении Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского АО, в Приволжском округе — Пермской области и Коми-Пермяцкого АО. В Северо-Западном округе В. Черкесов однажды выступил за объединение Новгородской и Псковской областей, но продолжения его инициатива не получила.

ло, наиболее развитой идентичностью. С другой стороны, укрупнение двух тесно связанных регионов типа Москвы и Московской области означает объединение двух самых больших по числу жителей регионов и создание 15-миллионного монстра, что также нецелесообразно.

«Бремя пространства», о котором часто говорят в России, подразумевает достаточно сложную систему многоуровневого управления и самоуправления²⁰. В нынешней ситуации вырисовываются четыре управленческих уровня. Базовым был и остается уровень субъектов Федерации, заданный самой федеративной моделью, принятой в России. Любое смещение между уровнями будет только порождать новые проблемы.

Не следует забывать о сложной внутренней структуре многих субъектов Федерации, которая не менее сложна, чем структура России в целом. Например, в Московской, Свердловской областях и Алтайском крае число муниципальных образований первого уровня превышает 70, причем в Подмосковье идет постоянный рост их числа²¹. Более 60 «субъектов» входит в состав Башкирии и Красноярского края, почти 50 — в Краснодарский край. Даже Тверская область делится сегодня на 43 муниципальных образования. Поэтому укрупнение субъектов Федерации будет автоматически означать усложнение их внутренней структуры, что сделает их трудно управляемыми. Тогда будет оправданно создание трех уровней внутреннего деления субъектов Федерации, что отнюдь не улучшит управленческую ситуацию²².

²⁰ При этом бремя российского пространства отличается от «бремени пространства» в Канаде — другом федеративном государстве с огромной территорией и при этом довольно простым административным делением (11 провинций и Северо-Западные территории). Все-таки Россия отличается гораздо большим числом жителей и разбросанных по всей территории страны центров, являющихся естественными организующими узлами пространства.

²¹ Что, кстати, подчеркивает противоречивость тенденций, связанных с укрупнением или, наоборот, разделом территорий. В одних регионах идет объединение городов с окружающими их районами, в других выделяются новые образования первого субрегионального уровня. И то, и другое — естественный процесс, свидетельствующий о постоянном поиске оптимальных моделей административного деления по мере развития территорий.

²² Интересно, что введение федеральных округов автоматически породило попытки ряда губернаторов создать нечто подобное в своих регионах. К старым примерам Москвы и Свердловской области добавился самый большой по территории субъект — Якутия. Идея также озвучивалась губернаторами Волгоградской, Вологодской и Рязанской областей, хотя их внутренняя структура не столь сложна.

В этой ситуации географически закономерным является четырехуровневое административное деление российского пространства. Число субъектов Федерации не может быть радикально изменено по причинам, указанным выше. Поэтому сохранение и развитие уровня федеральных округов полностью оправданно российской географией, причем именно в качестве единого субфедерального каркаса, а не пересекающихся «ведомственных» округов, где каждая федеральная структура вольна создавать свою географическую сетку. На внутрорегиональном уровне оправданно сохранение исторически сложившихся двух внутренних управленческих уровней, низового — поселенческого и субрегионального — уровня крупных городов и административных районов, объединяющих поселения. Эти два уровня, кстати, заданы в новых проектах законов о местном самоуправлении. Напомним, что советское пространство также имело четырехуровневую структуру: страна делилась на 15 республик (правда, очень разных), из которых наиболее крупные имели областное деление, а области в свою очередь делились на города областного подчинения, районы и, затем, поселения.

* * *

Итак, институт федеральных округов представляет собой промежуточный управленческий уровень, характерный для большой и административно раздробленной страны. Он имеет особое значение на кризисном этапе развития российской государственности как страховочный элемент централизованного антикризисного управления. В то же время, как показывает исследование, система федеральных округов объективно необходима для оптимизации территориально-государственного строительства в России на длительную перспективу. При этом она безусловно нуждается в собственной «внутренней» оптимизации.