

РОССИЯ КАК РЕАЛЬНОСТЬ

Пространство власти и мир человека

В.Н. ЛЕКСИН

В статье выдвигается и обсуждается идея власти как универсального системообразующего фактора организации (и самоорганизации) социальной жизни в локальных сообществах. Это далеко не всегда принимается во внимание при генерировании различных умозрительных конструкций «социального государства» и «открытого общества» (что незаслуженно), где доминируют представления о самодовлеющей силе и паритетных отношениях свободного индивида, свободного предпринимательства и правового и демократического государства. Привнесение в контекст политической и социальной проблематики предлагаемого компонента пространственной организации власти, формирующей разнообразные ареалы территориально разграниченных зон социального пространства, способно сделать, по нашему мнению, изучение этой проблематики более системным и конструктивным.

1. Семь исходных положений

1.1. Постановка проблемы

Власть и человек — излюбленный сюжет социологов и психологов, беллетристов и журналистов. Тысячи книг, статей, кинофильмов живописуют последствия отторжения человека от тех, кому он сам прямо или опосредованно передоверил обеспечение всех своих прав и позволил распоряжаться необходимыми для этого общественными ресурсами. При этом снова и снова описываются алчность и бездушность бюрократов, беззащитность просителей, коррупция, волокита и т. п. Возникает априори неопровержимая антитеза: наверху «власть отвратительна, как руки брадобрея», и внизу «Евгений бедный» — маленький человек, униженный и оскорбленный. Вариации на эти темы, повторим, бесчисленны; и в силу своей злободневности они фактически увели в закуток узких научных штудий самую важную, онтологическую, сущностную часть отношений власти и человека. Мало кто исследует, например, лишенную сентиментальной привлекательности проблему общественной потребности во власти в контексте конституционных прав и свобод каждого человека, проблему полноценно равной ответственности власти и гражданина, проблему построения вертикали власти с учетом принципа субсидиарности и пр.

Не претендуя на последовательное и полное освещение этой разноликой проблематики, мы хотели бы осветить один из ее наименее изученных срезов — пространственный, представить ее в формате «пространство власти и мир человека». Интересно выявить логические связи между тем, на каких основаниях, как и почему размещена власть на территории страны, и тем, на каких основаниях, как и почему люди могут получать свою долю в социальных обязательствах государства, разделенных между федеральной, региональной и местной властями. Своеобразную остроту в изложение этой проблемы вносит то обстоятельство, что в России с невероятной быстротой и совсем не равнонаправленно изменились и пространство власти, и мир человека: стали принципиально иными (чем 15 лет назад) принципы и содержание общегосударственной, региональной и местной власти, структура ценностей, мотиваций, условий и образа жизни людей. При этом все это находится в состоянии постоянного реформирования и переустройства.

Проблему «пространство власти и мир человека» предполагается обсудить в двух последовательных публикациях, первая из которых посвящена исключительно пространственной организации власти на территории России и, главное, сути происходящих в этой сфере перемен. В соответствии с этим здесь рассматривается семь взаимосвязанных аспектов поставленной проблемы: 1) концептуально-методологические основы ее осмысления; 2) федерализм как принцип и реальность территориального распределения власти; 3) содержание и последствия «воинствующей децентрализации» власти в 1990-е годы; 4) централистские тенденции последних лет; 5) территориальное устройство страны и пространственная конфигурация власти; 6) идея «укрупнения регионов» и начало перемен в пространстве региональной власти; 7) тотальный передел местной власти. Как легко заметит читатель, каждый из этих семи пунктов, в свою очередь, разбит на семь самостоятельных фрагментов, что, по нашему мнению, сможет несколько облегчить восприятие предлагаемого текста и, возможно, позволит уравновесить стройностью архитектуры изложения его содержательную тяжеловесность.

1.2. Регионализм — междисциплинарная основа исследования

Предлагаемый читателю текст воспроизводит результаты исследования, выполненного в структуре понятий и базовых принципов относительно нового научного направления, которое в среде наших коллег получило название «регионализм».

В контексте настоящей статьи уместно следующее определение. Регионализм есть система доказательных представлений о сути современных территориально опосредованных процессов общественного бытия, их генезисе и трансформации. Регионализм формирует научную картину региональных ситуаций и проблем, максимально адекватную фактической структуре политических, экономических и социальных процессов на территории государства, в каждой его территориальной единице, в ареале действия (проявления) любой общественно значимой ситуации или проблемы. Регионализм предполагает ясное понимание реальной расстановки сил и интересов субъектов любых территориально опосредованных отношений, он базируется на четком знании правоустановлен-

Пространство власти и мир человека

ных и неформальных действий всех участников этих отношений — властей разных уровней, населения и его отдельных групп, независимых субъектов рынка, регионально и местно ориентированных организаций, учреждений и предприятий социальной и инженерной инфраструктуры, крупнейших корпораций и естественных монополий.

Далее мы рассмотрим наиболее существенные (с нашей точки зрения) положения новейшей версии регионализма. Не требует доказательств, что регионализм, как любое учение, подвижен, и его постулаты подтверждаются, развиваются, опровергаются, прежде всего, в связи с информационным и общеметодологическим прогрессом. Применительно к исследованию региональных ситуаций и проблем это — соединение новейших информационных (в том числе — геоинформационных) технологий с системным подходом и методологическими новациями середины и конца XX в.: гносеологическими аспектами методологии проверки теорий, концепцией логической асимметрии верификации и фальсификации теорий и следствий, теорией самоорганизующих систем и строгих методов моделирования качественных изменений, теорией макросистем, теорией общественно-социальных систем и концепцией социэталной эволюции, структурно-функциональной теорией модернизации, альтернативными теориями индустриального общества, концепцией устойчивости и «мир-порядка» и рядом других. Изменяются метод, способ, инструментарий познания мира, изменяется и само мировоззрение (как структура общепринятых ценностей, постулатов и приоритетов); в современной России эти перемены исключительно радикальны. И уже поэтому российский регионализм начала XXI в. следует считать новым, совершенно непохожим на соответствующие учения 10—15-летней давности.

Российский регионализм по сравнению со своими зарубежными аналогами весьма динамичен еще и потому, что необычайно подвижен его предмет. За последние 15 лет стали принципиально иными все параметры изучаемого пространства страны (другие границы, другая территория, северно-широтное доминирование), геополитические реалии, размещение экономического и социально-инфраструктурного потенциала, характер хозяйственных и социальных связей, пропорции государственного, частно-предпринимательского и корпоративного воздействия на это размещение. Изменилась внешняя среда и масштабы ее воздействия на регионально опосредованную жизнедеятельность общества. В результате кардинально изменилась сущность региональных ситуаций и проблем, содержание которых сейчас определяют как немного изменившиеся рудименты прошлого, так и новейшие интересы, явления и процессы. Ничего подобного в такой короткий срок не было ни в одной стране мира; даже в осколках «большой России» — Советского Союза, в так называемых «государствах СНГ» перемены не столь радикальны и масштабны. Трансформационные региональные процессы — весьма драматические и болезненные для населения и страны в целом и необычайно интересные для исследователя — являются уникальным предметом нового российского регионализма и во многом определяют его приоритетные зоны; в течение последнего десятилетия традиционная задача зарубежных региональных исследований: «что, где и почему происходит», в России интерпретируется как «что, где и почему изменяется», интерес к динамике и её последствиям явно преобладает над интересом к статике. Поэтому, в частности, в России исследование региональных ситуаций и проблем в

период 1999—2000 гг. считается «устаревшим», неактуальным, не отвечающим новым реалиям и т. д.

Как и любая другая система взглядов, новый регионализм исходит из нескольких базовых положений, совокупность которых можно считать его своеобразным идеологическим основанием. Таких положений мы насчитываем около двух десятков, и они охватывают довольно широкий круг принципиальных новаций в представлениях о сути современных региональных ситуаций и проблем, о механизмах их регулирования, методах и информационных ресурсах описания и исследования. Практически все фрагменты этой статьи основываются на том или ином концептуальном положении нового регионализма, в связи с чем мы кратко остановимся только на пяти, имеющих наиболее общее значение.

1.3. Территориальные ситуации и проблемы — самый сложный предмет изучения и регулирования

За всю историю человечества никто не создал универсальной теории местно опосредованного бытия. Все наиболее славное в познании сути территориального возникло в лоне наиболее системоориентированной науки — географии, и пока за редкими исключениями остановилось на важнейшем исходном пункте каждой науки — описании ее предмета. И это неудивительно, поскольку территориальная, местно-привязанная составляющая (если она только существует и не является лишь игрой географически озабоченного ума) всех сторон жизни — самый увлекательный и самый сложный предмет познания и самый трудный предмет административного регулирования. Наш давний тезис о том, что наладить эффективную хозяйственную деятельность (при этом все знают, что это такое) в самой большой корпорации легче, чем наладить благополучное (при этом никто не может однозначно сказать, что это такое) бытие самого маленького поселка, — при его нарочитой гиперболизации представляется нам весьма похожим на истину.

Пока еще не существует технологий познания региональной (местной, территориальной) компоненты мира (страны, области, города, деревни), адекватных сути этой компоненты, обособливающей и представляющей её во всей полноте, не сводя к примитивному набору качественно разных предметов (фабрика, дом, транспорт и т. п.). То, что таких технологий нет применительно и к самому человеку (*homo localis*, *homo regionalis*), — не оправдание, а основная, по нашему мнению, гносеологическая проблема регионализма. Поэтому первая заповедь современного регионализма — не завышать свои способности интуитивного понимания истинных связей процессов, происходящих на конкретной территории, не сводить территориальное к чему-либо одному (экономическому, социальному и т. д.), быть предельно осторожным в рекомендациях и в оценке их последствий.

1.4. «Территориальное» — особое свойство явлений, объектов и процессов

Наша концепция «территориальности» исходит, прежде всего, от признания самого факта обязательного наличия особой сущности (ипостаси — от *греч.*

Пространство власти и мир человека

hipostasis) явлений, объектов и процессов, которую они приобретают в связи с их расположением или протеканием в определенных пространственных границах. В связи с этим вполне приемлемым является определение «территории» (региона)¹ как части пространства страны в границах, установленных в соответствии с каким-либо доминантным для данного исследования признаком; чаще всего таким принимают ареал юрисдикции региональных или местных органов власти (административно-территориальная граница). В то же время в понятие «территория» идеально вписывается и зона интересов какой-либо корпорации, и пространство местных рынков, и зоны социально-инфраструктурного или транспортного обслуживания и т. п.

Структурно-объектное содержание любой «территории» — совокупность расположенных на ней частей социального, хозяйственного, административного, природно-ресурсного, национально-этнического потенциала страны. Анализ «параметров» функционирования (и проблем) каждой из этих частей — предельно низший уровень, самая начальная стадия познания и регулирования действительно территориального; главным же является изучение и регулирование связей любых (политических, социальных, хозяйственных и др.) явлений, объектов и процессов с непосредственным географическим местом их протекания, определяющим их генезис, специфику и пространственно опосредованные взаимосвязи.

«Место», «пространство» — это единственно общее, что создает «территориальность» как дополнительное свойство, качество, особенность указанных явлений, объектов и процессов. Если не выделить специфически «территориальное», то все исследования, например, региональной экономики становятся лишь банальным изучением части национальной экономики в фаницах округа или области. Задача же действительно регионально ориентированного исследования состоит в том, чтобы доказательно установить, почему что-то происходит *именно* здесь (на этой территории) и каково его влияние на совокупность всего находящегося и протекающего на этой территории (от доходов населения до выходящих за пределы территории финансовых потоков или экспортно-ориентированной продукции).

1.5. Территориальное развитие есть результат сбалансированных изменений

Сосредоточение на любой территории множества противоречивых частных и общественных интересов, скопление самых различных объектов и проблем делают весьма сложной оценку позитивности любых изменений, которые чаще всего и называют «развитием». «Люди верят, — писал в "Новом Органоне" Ф. Бэкон, — что их разум повелевает словами. Но бывает и так, что слова обращают свою силу против разума». Так, к сожалению, произошло со словосочетанием «территориальное развитие» (развитие региона, города и т. д.). Перенесенное из языка биологии (развитие организма, развитие органической жизни и пр.), техники

¹ «Территория» и «регион» по существу являются синонимами, и их различное употребление связано только с тем, что «регион» отождествляется (в том числе в ряде нормативных актов) с субъектом РФ.

(развитие авиации и пр.) и политической истории (развитой социализм, развитие человечества и пр.) в интересующую нас сферу, территориальное развитие стало обозначать что угодно, от странного симбиоза количественного роста и усложнения структуры (развитие городов, развитие окраин и пр.) до обретения признаков похожести на что-то более прогрессивное, чаще всего зарубежное, отождествляемое с «развитыми странами».

Однако даже там, где слово «развитие» имеет относительно простое и однозначно понимаемое значение, всегда осознается, что это «развитие» не «хорошо» и не «плохо», а лишь следующий шаг (биологи, например, не считают, что многоклеточные лучше или хуже одноклеточных). Регион, город, деревня, функциональная зона трансформируются столь неравномерно и чаще всего однобоко, что они просто становятся другими. При этом (как и в любой другой системе) изменяются число, параметры и качественные характеристики прежних компонентов (само пространство, природные ресурсы, хозяйство, люди и т. д.), появляются новые и, главное, изменяются прежние связи между ними, становится иным баланс компонентов.

Может ли этот процесс трансформации быть благом, зависит только от того, *насколько сбалансированными в результате перемен оказываются все составные компоненты потенциала функционирования территории* — социальный (связанный с интересами, качеством и уровнем жизни населения), хозяйственный, природно-ресурсный, экологический и др. Любой перекоп этого баланса ведет к деструкциям (в наиболее резкой форме — к депрессиям). Любая сбалансированная динамика лучше одностороннего «развития» (например, только роста рождаемости или роста выпуска экспортной продукции крупной корпорацией). Благополучной является территория, на которой, например, расширение сверхдоходного предприятия на базе высокопроизводительного оборудования не создает проблему «избыточного» населения или высокие доходы населения не связаны с хищнической эксплуатацией единственного природного ресурса и т. п. Благополучная территория — *это территория сбалансированных компонентов («потенциалов»)* своего функционирования, а считать «территориальным развитием» происходящие на этой территории изменения можно только тогда, когда позитивная динамика каждого компонента территории не будет вести к дисбалансу остальных.

1.6. Исчерпание возможностей прежнего «территориального управления» из центра

Новый регионализм исходит из представлений о конституционной (хотя на практике и нарушаемой) самостоятельности региональных и местных органов власти и субъектов хозяйствования. Поэтому новый регионализм скептически относится к самой идее «территориального управления» из общегосударственного центра и к административным преобразованиям, оправдываемым задачами повышения результативности такого «управления». Тем более ошибочной представляется соответствующая идея о федеративном государстве, где четко прописаны пределы самостоятельных компетенций органов власти федерации, ее субъектов и местного самоуправления.

В Российской Федерации «центр» может управлять (в прежнем, советском смысле) весьма немногим, но зато у него имеются мощные регулирующие

Пространство власти и мир человека

функции, законное использование которых может коренным образом изменить любую региональную ситуацию, самым активным образом воздействовать на территориально опосредованные процессы общественной жизни и направлять их течение к общему благу. Центр может также решить множество проблем любой территории, приняв, например, решение о строительстве дороги или порта, размещении на предприятиях крупного и долговременного государственного заказа, осуществив тотальную телефонизацию или компьютеризацию и изыскав для этого необходимые ресурсы². Но совершенно бессмысленно и даже вредно «управлять» из центра всем тем, чем по конституции и федеральным законам должны заниматься региональные или местные власти (речь, конечно, не идет о чрезвычайных ситуациях, при которых необходимо прямое федеральное управление) и чем в рамках закона свободно распоряжается частный предприниматель.

1.7. Федерализм есть паритетный баланс централизации и территориальной децентрализации власти

Избранная новой Россией форма государственности — федерализм — не имеет единого международного образца, а российский федерализм, имеющий свою (неоднократно описанную) специфику, к тому же исключительно динамичен. Федерализм как самая сложная форма государственно-территориального устройства требует высочайшей политической культуры и постоянного стремления к согласованию федеральных, региональных и местных интересов. *Преимущества федерализма перед любой другой формой государственного устройства определяют только эффективное использование потенциала децентрализации власти* (в идеале — до ее самоорганизации на местном уровне), т. е. переноса предметов ведения и ответственности с малоподвижного центра на более мобильные и местно-ориентированные региональные структуры. Ясно, что такие преимущества могут быть реализованы лишь в том случае, если территориально децентрализованная (региональная) власть будет иметь соответствующие административные, финансовые и имущественные ресурсы.

Эффективность государственного и местного регулирования региональных ситуаций и проблем в федеративном государстве напрямую зависит от баланса *политики разграничения компетенций и политики согласования интересов*. Совершенное федеративное устройство немислимо без детального распределения функций и ресурсов между всеми частями государства. Результативное федеративное устройство невозможно без общеобязательных процедур согласования вопросов о распределении и перераспределении функций, без совместной выработки политики единых действий после вышеуказанных разделений. Суть современной внутренней политики любого государства — постоянный и паритетный диалог центра, регионов и муниципалитетов с правовым закреплением его результатов, отказ от идеологии всегда правого «центра» по отношению ко всегда поучаемому региону.

² При этом нужно учитывать, что в любой федерации такие действия в пользу одного региона делаются за счет всех остальных субъектов Федерации.

2. Зачем России нужен федерализм

2.1. Врожденное свойство или инородное тело?

Насколько ограничен федерализм в России? Что происходит с российским федерализмом после эпохи Ельцина? Остается ли наша страна федеративным государством или превращается в унитарное? Что есть федерализм не для специалистов конституционного права, а для населения городов и сел, для бизнеса, для нашего и зарубежного инвестора? Вопросы не праздные, и ответы на них, по нашему мнению, могут многое прояснить в политической, экономической и социальной жизни страны текущего десятилетия.

Начнем с того, что очередные перемены в реальных федеративных отношениях, сложившихся в начале 1990-х годов и, в свою очередь, сменивших номинальный федерализм в рамках РСФСР, совсем не потерялись в череде российских общественно значимых новаций начала XXI в. Переменчивый, неустойчивый характер нашего федерально-государственного устройства обычно связывают с его якобы изначально заданной непоказанностью для привычной к единоначалию России, но с этим вряд ли можно согласиться. Ведь серьезные исследователи (например, В.О. Ключевский) идентифицировали как федерацию еще домонгольскую Русь, многие базовые позиции федерализма можно без труда обнаружить в Российской империи XIX в., тем более — в СССР.

Можно предположить, что отрицание федералистских начал в нашей истории стало одним из банальных последствий отказа российскому прошлому хоть в чем-нибудь прогрессивном, а только таким и виделось перестроечно-реформационным идеологам первой волны государственное устройство США и ФРГ. Федерализм стал наиболее афишируемой, хотя и недостижимой идеальной моделью такого устройства для будущей демократической (открыто-общественной, свободной и т. п.) России. Естественно, что и намек на такую модель эти идеологи не обнаруживали ни в царской России — «тюрьме народов», ни в СССР — «империи зла». И в связи с этим становилось несущественным, что предлагаемый общественному сознанию облик «настоящего федерализма» был столь же далек от политической реальности Америки, Европы и Азии XX в., как и образ идеальной рыночной экономики от жесткой экономической реальности этого периода.

В гл. I Конституции СССР 1977 г. «союз суверенных государств» (гл. 9), имеющих к тому же право выхода (!) из СССР (ст. 72), не назывался федерацией, но ведь этого слова нет и в конституции США, а в ст. 70 Конституции СССР принципом образования СССР назван именно «федерализм». Но дело, разумеется, не в определениях, а в сути государственного устройства страны, правопреемницей которого стала Российская Федерация. Дело в том, что не подчеркиваемая «суверенность» властей практически всех (кроме РСФСР) союзных республик, областей и краев при всей зависимости этих властей от партийно-хозяйственного «центра» была мощно ощущаема и «сверху» и «снизу». Это хорошо знали все жившие и работавшие в советский период в союзных республиках и постоянно сталкивавшиеся с практикой республиканского формирования важнейшего для того времени кадрово-номенклатурного ресурса, с фактическими порядками в

Пространство власти и мир человека

различных союзных республиках, с невероятно высокой национальной окрашенностью республиканской жизни, т. е. с отсутствием феномена пресловутого «американского плавильного котла», нивелирующего всё и вся национальное на территории федерации. Да, советский федерализм реализовывался в системе планового распределения централизуемых ресурсов, но разве это не происходит применительно к двум третям субъектов РФ в современной России? Мы не утверждаем, что советский федерализм был похож на американский или германский, он просто был другим, поскольку никакого единого образца федеративного устройства не существует³.

Поэтому в предыдущих работах [*Лексин, Швецов 1998; Лексин, Швецов 2003*] мы говорили о том, что «федерация» не столько канонический термин (как, например, «монархия» или «республика»), сколько *самоназвание* каждого государства, конституционное или иное правовое признание (часто — декларативно подчеркнутое) тех или иных признаков федеративности.

Федерализация каждой страны может быть результатом естественного хода государственного развития или особых (например, военных) обстоятельств, может быть результатом сознательного общественного выбора или навязанной извне политики «верхов», но длительное поддерживание федеративных отношений возможно лишь при наличии особой политической культуры, склонности властей к компромиссам и твердости в отстаивании как общегосударственных, так и региональных интересов.

2.2. Федерализм как форма территориальной организации власти

Приверженцы федерализма, считающие его высшей ступенью государственного устройства, склонны подчеркивать его морально-этический потенциал, демократичность, толерантность (и другие признаки западно-цивилизационного идеала⁴ государства, общности и личности) и даже отыскивать в федерализме некий сакральный смысл⁵. Но нельзя не видеть, что все эти определения, условия и признаки вторичны по отношению к сути федерализма как такового, а эту суть,

³ Последнее соображение все чаще озвучивается в политической и научной среде, и они неизменно входят в противоречие с устоявшейся совокупностью некоторых признаков государственного устройства, наличие или отсутствие которых позволяет отделять «федеративное» от «унитарного»; что-то похожее происходит и с такими понятиями, как «демократия», «права человека», «свобода слова» и т. п.

⁴ В связи с этим можно напомнить, что слово «федерал» гораздо старше «федерализма», и федералами еще во времена Римской империи называли варваров, охранявших границы государства и получавших за это земли для поселения вдоль границ (некоторый аналог наших будущих казаков). Весьма далекими от современных идеалов были и «федералисты»: партия самых «крутых» плантаторов и торговцев, экономические интересы которых в конце XVIII — начале XIX в. требовали объединения разрозненных американских государств (штатов) в общем союзе.

⁵ См., например, разделы «Сходство между религией и политическими убеждениями» и «Божественное право как метод нормативного исследования» в кн.: [*Остром 1993, с. 72—85*]. Там же (на с. 24—25), ссылаясь на классика теории федерализма Д. Эйлазара, автор книги указывает на семантическую близость латинского «соглашения» и древнееврейского «соглашения с Богом», упоминает о «федеральной теологии» протестантов и т. д.

по нашему мнению, можно обнаружить не в этических качествах общества и его правительств, а в достаточно грубой материи, которую мы называем *территориальной организацией власти*, — власти и только ее. Мы хотели бы привести исключительно емкую формулу, предложенную И.А. Конюховой (Умновой), «федерализм в классическом его понимании — принцип, режим и форма государственного устройства, позволяющие обеспечить единство и разделение государственной власти в условиях ее территориальной организации на нескольких уровнях»⁶ [Конюхова 2004, с. 17]; [Умнова 2000, с. 11]; [Киселева, Нестеренко 2002, с. 22]. Такое определение федерализма можно было бы лишь немного уточнить указанием на то, что «разделение власти» в данном случае следует трактовать как разделение междууровневое (федеративное государство — субъекты Федерации) с формированием для каждого уровня собственных и совместных компетенций, причем установления общегосударственной власти в зоне своих компетенций должны быть обязательными и для этой власти, и для властей субъектов Федерации. Только это является единственно общим родовым признаком устройства власти в 25 государствах, считающих себя федеративными. В конституционно-правовом отношении суть федерализма прекрасно охарактеризовал У. Райкер, который еще сорок лет назад на основе детального анализа проблемы утверждал: «Конституция является федеральной, если: 1) два уровня правления осуществляют свою власть в отношении одной и той же территории и одного и того же населения; 2) каждый уровень имеет по крайней мере одну сферу, в которой он является автономным; 3) имеются определенные гарантии (хотя бы в форме простого декларирования в конституции) автономности каждого уровня правления в своей собственной сфере» [Riker 1964]. Это определение, которое мы уже приводили в одной из своих прежних работ, нисколько не утратило своей актуальности и, по нашему мнению, может служить надежной критерияльной основой отделиения «федеративного» от любого другого устройства государственной власти.

2.3. Баланс централизации и децентрализации власти

Содержание федерализма как *особой формы организации власти* делает логичным исследование федеративных отношений с использованием понятийного аппарата организационной теории управления с ключевыми дефинициями «централизация» и «децентрализация». Такой методологический подход позволяет корректно — через призму устойчивых представлений о сути и смысле трансформации систем управления — анализировать любые, даже самые экзотические предложения относительно эволюции федерализма и свойственных ему институтов и механизмов реализации власти. Напомним в связи с этим, что слова «централизация» и «децентрализация», образованные от одного корня (в латинском языке «centrum» — «центр круга»), обозначают два разнонаправленных процесса, явления. Централизация — сосредоточение чего-либо в одних

⁶ Соглашаясь с этой формулой, впервые приведенной в кн.: [Умнова 2000, с. 11], [Киселева, Нестеренко 2002, с. 22], сомневаются в конструктивности определения одним термином «принципа явления и формы его конкретного воплощения». По нашему мнению, такое объединение вполне допустимо и даже весьма желательно, если речь идет о некоем *универсальном* признаке.

Пространство власти и мир человека

руках (в одном месте, в одном органе и т. п.); при этом возникает понятие «центр», которым определяют место сосредоточения какой-либо деятельности или высший (для своей иерархической системы) орган власти. Децентрализация, напротив, — отмена или ослабление единоличных функций центра с появлением этих функций у других организационных структур, обладающих определенной самостоятельностью.

«Централизация» и «децентрализация» суть фундаментальные принципы построения любой сложной организационной системы и управления ею. В науке управления за аксиому принято то, что всегда есть функции или часть функций, которые практически полезно централизовать (сосредоточить в одном органе или месте), и такие, которые столь же целесообразно рассредоточить. Именно на этом общем фундаменте основываются такие различные управленческие доктрины, как, например, «разделение властей (исполнительной, законодательной, судебной)» или «сосуществование исключительной и совместной компетенций». Не следует думать, что «центр» всегда инициирует децентрализацию лишь из благих побуждений: вспомним лозунг «Разделяй и властвуй!». Централизация не есть изначальное наделение центра всеми возможными полномочиями и ресурсами в полном разнообразии и объеме. Обычно первичная децентрализация предполагается как естественное условие создания сложных организационных систем, она сразу же закладывается в их строение. Но это не снимает необходимости последующих децентрализующих действий, в ходе которых начальная схема доводится до технологического (рабочего) состояния или осуществляются дополнительные разфаничения между «центром» и «субъектами децентрализации».

Централизация и децентрализация не имеют самоцелевого характера. За исключением тех случаев, когда сосредоточение всего и вся в одних руках (или, наоборот, максимальная децентрализация, например, в варианте поощряемой сверху суверенизации регионов в России начала 1990-х годов) становится необсуждаемой политической задачей, централизация и децентрализация должны проводиться исключительно ради наиболее эффективного выполнения конкретных функций (государства, крупной корпорации).

Все известные сюжеты из жизни различных федераций убеждают в том, что устойчивость любого федеративного устройства и его способность к неразрушающим изменениям (а федеративные отношения, как показано далее, наиболее динамичны) зависят от способности поддерживать баланс центробежных и центростремительных тенденций, баланс интересов в централизации и децентрализации власти.

В уже сложившихся федерациях децентрализация всегда представляет собой содержательную производную от централизации, возникающую либо как реакция на наличие всевластного центра, либо как попытка предотвращения чрезмерного сосредоточения в нем власти, полномочий или ресурсов. В цивилизованном обществе централизация и децентрализация всегда сосуществуют: они дополняют, сменяют и качественно видоизменяют друг друга. Хорошо организованная система опирается прежде всего на разумное и гибкое сочетание централизации и децентрализации. Следствием этого становится появление в системе «центр — субъект децентрализации» зон совместной компетенции и взаимной ответственности, а также постоянного воспроизводства поводов для взаимного делегирования полномочий и перераспределения ресурсов.

Сложной (и, к сожалению, всегда политически окрашенной) проблемой становится нахождение баланса выгод и недостатков централизации и децентрализации. При этом не требуют доказательств серьезные последствия перекоса в одну или другую сторону. Если децентрализация становится всеобъемлющей, т. е. центр фактически исчезает или становится номинальным, то полностью деформируется и соответствующая система. Вместо прежнего центра появляются несколько новых (по такой схеме, например, происходит распад сложно устроенных государств: унитарное государство превращается в федеративное, последнее — в конфедерацию, на месте которой затем создается ряд самостоятельных государств); в любой целостной системе децентрализация уместна лишь до тех пор, пока есть центр. Коль скоро же централизуется «все» (исчезают или становятся номинальными «субъекты децентрализации»), возникает не просто унитарное, но и тоталитарное по организации управления (а в конечном счете, по духу) государство.

Нельзя не видеть, что принципы федерализма, предполагающего высокую степень децентрализации государственной власти, исключительно сложны в реализации, что в известной степени оправдывает известные проблемы российского «центра». Децентрализованное управление даже в самой рациональной его форме значительно сложнее централизованного; децентралистулическая организация сложной системы (например, федеративное устройство государства) требует для поддержания ее целостности и устойчивого развития неизмеримо больших, чем в случае с унитаристской организацией, усилий. Поэтому, в частности, федерации считаются пиком исторической эволюции государственности, и в большинстве своем они появились только в XX столетии.

Сложности управления в децентрализованных организационных системах определяются многими обстоятельствами, причем роль тех или иных из них со временем меняется. С одной стороны, проблемы оперативного информационного контроля за результатами работы самостоятельных «субъектов децентрализации», непреодолимые еще 30—40 лет назад, в настоящее время успешно решаются благодаря новейшим информационным сетям; требования прозрачности исполнения бюджетов в децентрализованных бюджетных системах во многом удовлетворяются благодаря современным казначейским технологиям. С другой стороны, становится все сложнее решаемой задача системного обоснования пропорций и пределов децентрализации. Особый круг методологических и практических трудностей возникает в связи с тем, что децентрализация власти, полномочий и ресурсов в реальной жизни крайне редко осуществляется «точечным» образом; гораздо чаще соответствующие действия производятся крупными блоками. В качестве примеров можно сослаться на ст. 71—73 Конституции РФ относительно полномочий субъектов РФ или на перечень «вопросов местного значения» («предметов ведения»), образующих содержательную часть полномочий органов местного самоуправления. Применительно к этим официально обозначенным полномочиям на разных уровнях децентрализации обнаруживается немало практически одинаковых (дублирующих) позиций, а в реальном распределении одних и тех же функций между федеральной, региональной и местной властями налицо множество несогласований.

2.4. Торжество децентрализации

Децентрализация власти и управления в современном мире пронизывает все и вся, и недаром это слово по частоте употребления становится столь же знаковым, что и «демократия». Децентрализацию собственно власти обычно отождествляют с передачей центральной администрацией ряда властных полномочий другим административным структурам или с наделением их самостоятельностью в тех или иных сферах. Поэтому децентрализацию власти часто называют административной децентрализацией. Это объясняется также тем, что любые действия по централизации или децентрализации властных полномочий, равно как и деятельность органов власти по осуществлению этих полномочий, регламентируются административным правом.

Децентрализация власти в современных государствах осуществляется по четырем основным направлениям: 1) реализация принципа разделения властей; 2) распределение функций государства между специализированными органами власти; 3) разграничение предметов ведения, полномочий и ресурсов между органами власти отдельных уровней государственно-территориального устройства; 4) передача части полномочий государственных органов негосударственным структурам. Однако в контексте проблем федерализма наиболее значима децентрализация властных полномочий по уровням государственно-территориального устройства.

Децентрализация государственно-территориального устройства выступает как обособление или разграничение предметов ведения, полномочий и ресурсов в соответствии с конституционно-правовым статусом отдельных частей государства. В федеративных, а в ряде случаев и в унитарных государствах этот процесс реализуется в виде автономизации отдельных государственно-территориальных образований или в придании всем им равного статуса относительно самостоятельных единиц. Рассматриваемая форма децентрализации существует во всех типах государств и вне зависимости от того, называют ли они себя федеративными или унитарными (единственное исключение в этом отношении является собой Ватикан). Степень же этой децентрализации весьма различна — от рассредоточения частных функций «центра» между полностью подчиняющимися ему территориальными органами до конституционного (или договорного) разграничения функций государственного управления между федерацией и ее субъектами.

Государственно-территориальная децентрализация в виде автономизации чаще всего осуществляется по какому-либо одному признаку, например, в национально-этнических интересах отдельных групп населения, компактно проживающих в конкретном территориальном образовании. Так возникают национальные автономии (примеры — советские автономные республики, автономные районы в Китае, итальянские и испанские автономные территории).

Что касается государственно-территориальной децентрализации в равно-статусном варианте, то она осуществляется по максимально широкому спектру предметов ведения, полномочий и ресурсов, в результате чего соответствующие территориальные образования становятся предельно самостоятельными по объему компетенций и находятся с этой точки зрения в одинаковом положении в

отношениях с «центром». Примеры такой децентрализации являют штаты, провинции, республики и иные аналогичные территориальные образования — самостоятельные субъекты федеративных государств. В России в настоящее время она реализуется в весьма своеобразных формах: налицо совмещение статуса национальной автономии и равностатусного субъекта федерации; самостоятельными и равностатусными субъектами последней признан ряд территориальных образований, не способных выполнять такие функции.

В соответствии с высказанными соображениями можно *принципиально* определить федерацию как *форму территориальной децентрализации всех ветвей государственной власти с конституционным надделением общифедеральных и субфедеральных органов власти самостоятельными и совместными компетенциями и необходимыми для их ответственного осуществления ресурсами.*

Федерализм как совокупность базовых принципов организации федеративных отношений практически не изменился за последние столетия, но созданные на его основе в различных странах федеративные государственные устройства оказались чрезвычайно индивидуальными и подвижными. Так, существенно различны федеративные устройства трех рядом расположенных государств — Мексики, США и Канады, федеративное устройство различно в Нигерии и Танзании, в Индии и Пакистане, также и в федерациях однородных типологических групп, например, в монархических Канаде, Австралии, Бельгии, Объединенных Арабских Эмиратах, Малайзии.

2.5. Динамичность федерализма

Федеративные отношения чрезвычайно подвижны, и изменения в этой сфере происходят повсеместно и непрерывно. В связи с этим многие российские новации представляются *не исключением, а общим правилом*, — и это относится практически ко всем частным событиям в жизни нашего федерализма начала XXI в.

Да, в России начался и, видимо, будет продолжаться процесс трансформации важнейших институтов федерализма — верхней палаты Федерального Собрания, органов исполнительной власти центра и регионов и т. п. Эта ситуация не уникальна. Например, в течение нескольких лет в парламенте федеративной Австрии остро дебатировался вопрос о превращении его второй палаты (Федерального Совета, Бундесрата) в настоящую «палату земель». Не является чем-то особенным остро воспринимаемый в России процесс перераспределения полномочий между центром и регионами. Это также обычная практика любых федераций, и неоднозначность ее восприятия лишь свидетельствует о тонкости (или грубости) реакций на политический баланс централизации и децентрализации, на фактические возможности реализации принципов субсидиарности и на возникающие диспропорции между объемами ранее распределенных полномочий и ресурсов для их исполнения. Такие перераспределения постоянно идут и в старых, и в новых федерациях; в качестве недавнего примера назовем начавшуюся в 2000—2001 гг. передачу полномочий в вопросах социальной поддержки населения и содержания ряда объектов здравоохранения от земель к центру в той же Австрии.

Видимо, следует более взвешенно относиться и к факту российского национально-регионального сепаратизма (Чечня). Разделительные (сецессионные,

Пространство власти и мир человека

сепаратистские и т. п.) тенденции в федеративных государствах, устроенных по национально-территориальному принципу, — не новость, и обычно в связи с этим упоминают канадский Квебек, где на референдуме конца 1995 г. около 60 % франкоязычных жителей высказались за его независимость от Канады, причем число выступивших за суверенитет этой провинции по сравнению с предыдущим референдумом выросло на 10 %. Но есть примеры и более острые; среди них нельзя не упомянуть индийский штат Джамму и Кашмир, где из 10 млн населения (по переписи 1981 г.) 64 % жителей мусульмане и 32 % — индуисты, а территориальная близость к Пакистану и преимущественно мусульманское население в северной провинции (Кашмирская долина) являются постоянным стимулом для настроений присоединения к Пакистану. Эта часть штата (третья по площади) — средоточие непрерывных повстанческих акций и т. п. В свою очередь, напомним, что от федеративного Пакистана несколько десятилетий назад отделилась его часть и образовала самостоятельное государство — Бангладеш. Любое федеративное государство должно быть готово к сепаратистским настроениям, и если не хватает умения их предотвратить, то крайне важно и не впадать по этому поводу в политический аутизм, — сепаратизм допущенный есть заболевание длительное, но все же поддающееся лечению (или хотя бы снятию симптомов).

Чисто российской бедой нашего федерализма, требующей немедленного устранения, считают все еще оставшуюся индивидуализацию региональных механизмов саморазвития, препятствующих созданию пресловутого «единого экономического пространства». В то же время, например, в США (федеративно-канонизированных для российских политиков), налоговое бремя в отдельных штатах весьма различно. Так, налог на прибыль корпораций устанавливается и федеральным «центром», и штатами, причем ставки этого налога колеблются от 12 % в Айове до 4 % в Канзасе, сам налог собирают только в 44 штатах (включая округ Колумбия), в 31 штате этот налог является прогрессивным, в ряде штатов взимают к тому же и налог на капитал указанных корпораций, а в Мичигане и Нью-Хемпшире установлены своеобразные модификации налога на добавленную стоимость. Идут оживленные обсуждения необходимости, масштабов, ставок и других параметров субфедерального налога на прибыль корпораций, но сама идея о его нивелировании, о введении полного налогового единообразия (что должно было бы препятствовать «локализации финансов» на территории отдельных штатов) не поддерживается сторонниками федералистски настроенных администраций.

На возникновение и характер развития проблем в федеративных отношениях не влияют ни масштабы федеративных государств, ни дробность субъектов Федерации. В самой маленькой федерации Сент-Кристоф и Новис (два рядом расположенных острова в Карибском море с численностью населения 45 тыс. чел.), образованной еще в 1882 г. и потерявшей в 1967 г. третий субъект Федерации — о. Ангилью, существует не меньше проблем, чем в Канаде, из-за конституционно закрепленных различий в организации представительной власти и ряда других коллизий, в совокупности подводящих к серьезной конституционной реформе.

Свой набор проблем есть и в одной из крупнейших федераций — США, где, например, все штаты в условиях общего и давнего дефицита бюджетов не могут

требовать федеральной поддержки и должны ориентироваться или на снижение своих расходов, или на увеличение сбора налогов, притом что последнее входит в противоречие с налоговой политикой центра. В связи с этим в 2003 г. Сенату США был представлен законопроект «О государственной поддержке бюджетов штатов и местных органов власти и их экономическом стимулировании», предполагающий предоставление штатам 40 млрд долл. финансовой помощи без каких-либо условий, временных субсидий на поддержку социальной системы, общее снижение налогов для стимулирования экономического роста и т. п. Активно обсуждается и столь знакомая в России проблема недофинансирования федеральных программ, которые при их внешней незначительности (например, федеральная образовательная программа покрывает не более десятой части всех расходов на образование) оказывают сильное влияние на программы штатов.

Сведение федерализма к балансу общегосударственной централизации и территориальной децентрализации власти открывает возможности расширительного толкования федерализма как любой — вширь и вглубь — децентрализации. Так, В. Остром пишет: «Все федеральные правительства соотносятся с многочисленными единицами правления, каждая из которых существует автономно. Двухуровневое правление можно, таким образом, квалифицировать как федеральную систему. Однако штат имеет полную возможность при установлении своей внутренней системы правления опираться на собственную концепцию федеральной системы, как это сделал, например, Конституционный конвент штата Калифорния в 1879 г. Общие нормы обретения населенным пунктом статуса города, когда решение о таком статусе принимают местные граждане, наделенные полномочием формулировать и изменять соответствующие уставы (хартии), обладают всеми атрибутами, которые, по моему мнению, присущи федеральной системе правления» [Остром 1993, с. 22—23].

2.6. Зачем и кому нужен федерализм

Что дает стране — ее населению, предпринимателям, политическому имиджу — федеративное (территориально децентрализованное) устройство власти? При ответе на этот вопрос следует различать начальную фазу *образования* федерации, когда главным становится объединение территорий и централизация власти, и фазу *существования и эволюции* федерации с опорой на поддержание баланса централизации и децентрализации с использованием выгод и того, и другого.

Вспомним, что в 85 статьях А. Гамильтона, Д. Мэдисона и Д. Джея, опубликованных ими в 1787—1788 гг. и позднее получивших общее название «Федералист», призывы к объединению американских штатов подкреплялись несколькими, на разный лад иллюстрируемыми доводами, понятными каждому грамотному человеку. Политические и финансовые силы, стоящие за этими публикациями, убеждали читающую публику в том, что только союз штатов может обеспечить надежную оборону колонистов от коренных жителей и европейских войск, создать основу для массовой атаки на преступный мир, сделать удобным перемещение товаров и капитала (аналог современного «единого экономического пространства»), создать общий финансовый ресурс для поддержки отдельных территорий и т. п. Одновременно подчеркивалась и экономическая целесообразность децентрализации власти, сохранения ее в каждом штате для

Пространство власти и мир человека

самостоятельного решения многих местно значимых проблем с обеспечением необходимой для этого финансовой (бюджетно-налоговой) самостоятельности. Под воздействием таких или сходных с ними доводов, преимущественно централистской направленности, большинство федераций самоорганизовывались как союзы (США, Канада, Мексика, ОАЭ, ФРГ, Бельгия, Австрия, Швейцария, Танзания и др.). В ряде случаев федерации были сформированы под воздействием внешних сил (Индия в 1956 г., Нигерия в 1964 г., федерация Босния и Герцеговина в 1995 г.). При этом доводы к объединению не всегда воспринимаются всеми абсолютно благожелательно; так, Конституция РФ 1993 г. была поддержана лишь 58,4 % проголосовавшего населения и не была одобрена большинством граждан в 24 субъектах РФ; Бавария (находящаяся в составе ФРГ) до сих пор не ратифицировала Конституцию ФРГ 1949 г.

Следует подчеркнуть, однако, что любая централизация власти никогда не бывает случайной, она всегда вызывается достаточно стандартными политическими (в том числе личностно-политическими) и экономическими причинами, которые в равной степени могут привести к формированию и федеративного (путем союзного объединения ранее независимых государств), и унитарного, «централизованного» государства. Ранее мы упоминали об экономических интересах крупных плантаторов и торговцев, стимулировавших создание федерации американских штатов. К противоположным результатам (созданию централизованного государства) привели аналогичные политические и экономические действия в России XIV—XV вв. Академик Л.В. Черепнин писал по этому поводу: «В обстановке экономической замкнутости отдельных русских земель, усугубляемой наличием политических перегородок между ними, в случае неурожая в какой-либо части Руси ее население иногда оказывалось на грани вымирания. Поступление же хлеба из других частей страны было затруднено в силу ряда причин общего характера (хозяйственная изолированность земледельческих районов, отсутствие между ними постоянных связей, наличие таможенных границ между княжествами, политика местных князей, враждебная своим соседям) и специфических условий данного момента (феодалные войны, набеги татаро-монгольских военных отрядов)» [Черепнин 1960, с. 149].

Любопытнейший анализ причин, обусловивших процессы централизации в разных странах Европы, дает Н. Элиас, который к тому же предупреждал, что «величину территории, на которой разыгрываются социальные процессы нельзя упускать из виду, когда речь идет о причинах централизации и интеграции» [Элиас 2001, т. 2, с. 95].

Это следует иметь в виду, анализируя новейшие тенденции развития федеративных отношений в современной России, которые специально рассматриваются далее. Здесь лишь отметим такие бесспорные явления, как усиление административной роли «центра», перераспределение общественных финансов в пользу «центра», приведение к федеральному «общему знаменателю» многие правовые инициативы органов власти субъектов федерации и т. п. Общая направленность этих и других явлений в последние три года определяется укреплением властного и финансового потенциала федерального «центра», что позволяет большинству аналитиков идентифицировать происходящее как явную централизацию и даже определять новое качество нашей федерации как «централизованное».

2.7. Расширение федерализма и его враги

Анализируя современные общемировые тенденции государственного строительства, можно усмотреть уникальное соединение мощных объединительных устремлений (в том числе при создании межгосударственных союзов, включая объединения стран-производителей наиболее значимой продукции) и федералистских движений (чаще всего при создании или укреплении автономий в рамках унитарных государств). При этом федералистские интенции проявляются и в тех государствах, где идеология унитарности в течение столетий была доминирующей.

Например, в Великобритании указанные тенденции в форме так называемой деволюции проявляются исключительно сильно, и создается впечатление, что только проблематичность автономизации Англии (более 80 % населения Великобритании), столь схожая в восприятии с автономизацией (республиканизацией) русских субъектов РФ, тормозит переход страны в разряд асимметричных федераций. Тем не менее уже сейчас можно говорить об «асимметричной деволюции», при которой представительные и исполнительные органы регионов Соединенного Королевства имеют (либо предполагают иметь) различный объем децентрализованных полномочий; наибольший объем законодательных полномочий уже имеют Шотландия, Северная Ирландия и Лондон, промежуточный (требующий подтверждения правительством страны) — Уэльс, пока еще наименьший с перспективами расширения после 2006 г. — собственно английские регионы. При этом многие исследователи оценивают уже имеющиеся результаты деволюции как начало федерализации Великобритании.

Общемировые тенденции явной или скрытой федерализации представляются весьма симптоматичными. Разумеется, не следует преувеличивать значимость федерализма для отдельной личности потому, что, во-первых, она есть форма власти, а ее отношение к индивидууму всегда определяется не столько формой, сколько содержанием (качеством), и, во-вторых, федерализм напрямую не связан с достатком людей. В то же время очевидно, что федерализм создает каждому человеку наилучшие условия одновременно для его приближения к власти, для дистанционирования от нее и для апелляции к наиболее полезному в конкретном случае уровню власти (в том числе участие в игре на конфликтах центра и региона). В федеративном государстве человек, несомненно, имеет больше возможностей для получения причитающейся ему доли в общественных расходах; региональные власти могут при благоприятных условиях существенно повысить уровень бюджетной обеспеченности (как это было, например, в 1990-е годы в Республике Татарстан и в Москве), а федеральный «центр» способен хоть немного бюджетно помочь особо нуждающимся группам населения и местным сообществам. Федерализм создает наиболее разнообразную экономико-правовую среду для хозяйствующих и спекулятивных субъектов рынка. Наконец, и это очень важно, на федерализме лежит нескрываемый ответ демократического образа жизни и политического поведения, что отличает даже федерации, не причисляемые законодателями демократических мод к группе бесспорных демократий. Все это позволяет нам оценивать федерализм как определенную ценность, как нечто требующее защиты и поддержки хотя бы там, где федерации уже состоялись.

Пространство власти и мир человека

Отношение к федерализму весьма различно. Есть рьяные противники его в современной России (таковым, например, выступает лидер партии ЛДПР). Известны исторически значимые лица, отвергавшие федерализм как идеологию (это очень сильно выражено в «Майн Кампф» А. Гитлера) и как препятствие для вывода страны из кризиса (Закон в целях устранения бедствий народа и государства, Закон о переустройстве империи, Закон о ликвидации рейхстрата, принятые в Германии в январе—марте 1934 г.).

В течение многих лет ярким противником федерализма был В.И. Ленин; он утверждал: «Не дело пролетариата проповедовать федерализм» («О манифесте армянских социал-демократов») [*Ленин 1926—1929*, т. V, с. 242], «мы в принципе против федерации — она ослабляет экономическую связь, она негодный тип для одного государства» («Письмо С.Г. Шаумяну») [Там же, т. XVIII, с. 90], «пока и поскольку разные нации составляют единое государство, марксисты не будут проповедовать ни федеративного принципа, ни децентрализации» («Критические заметки по национальному вопросу») [Там же, с. 154]; «мы принципиально, при прочих равных условиях, за централизацию и против мещанского идеала федеративных отношений» («О национальной гордости великороссов») [Там же, т. XVIII, с. 92]; «для Германии федералистическое ошвейцаривание было бы огромным шагом назад, Энгельс, как и Маркс федеративную республику рассматривает либо как исключение и помеху развитию, либо как "шаг вперед" к централистской республике» («Государство и революция») [Там же, т. XXI, с. 404—406, с. 418—419] и т. д. Впрочем, В.И. Ленин не был бы «гением момента», если бы в заключительном слове перед закрытием III Всероссийского Съезда Советов не заявил: «Величайший результат налицо — победа революции и соединение с нами победивших в одну могучую революционную федерацию».

В новейших дискуссиях по этому вопросу отчетливо проявляется связь между отношениями к ценности федерализма и к ценности государства как такового с жестким разделением на «государственников» и «либералов». При этом «государственники» не всегда убеждены в необходимости укрепления федеративных (в данном случае — децентралистских) начал, а «либералы» весьма критически относятся к усилению государственной власти и в «центре», и в «регионах». Любопытно, что либеральные трактовки государства как не идентичного обществу чиновничьего аппарата [См., например, *Гайдар 1995*, с. 20, 27, 189 и др.; *Хайек 1995*, с. 41] и как «хорошо организованной машины власти вместе с находящимися у нее в услужении гражданскими чиновниками и вооруженными силами» [*Бади, Бирнбаум 1994*, с. 17] содержательно смыкаются с позицией радикальных анархистов, для которых государство — изолированный от общества институт, основанный на трех «отвратительных видах: бюрократии, полиции и постоянной армии» [*Бакунин 1922*, с. 262]. Не менее любопытна близость взглядов на государство у современных либералов и основателей марксизма («машина для подавления одного класса другим» [*Энгельс 1979*, т. 2, с. 203], «комитет, управляющий делами буржуазии» [Там же]). И вспомним еще одного анархиста — М. Штирнера: «Государство всегда занято тем, чтобы ограничивать, обуздывать, связывать, подчинять себе отдельного человека» [*Штирнер 1918*].

Не развивая далее дискуссию о ценности государства и его действительной роли в правообеспеченной социальной и экономической жизни современного человека, равно как и зависимости отношения к государству от его качества

(прежде всего, от реального воплощения всех его конституционно зафиксированных признаков — «правовое», «социальное», «демократическое» и т. д.), следует еще раз подчеркнуть связь «федеративности» и «государственности». Они способны облагораживать друг друга, но, к сожалению, могут создавать эффект «взаимоопыления» своими недостатками. Уже поэтому в России *крайне неразумно проводить политику усиления государственности за счет ослабления потенциала федерализма*. Ситуация, при которой «центр» укрепляет свои властные позиции за счет власти регионов, столь же губительна для федерации, как и при усилении «регионов» за счет «центра». Баланс централизации и территориальной децентрализации власти, оправдывающий сложности ее существования в федеративном обличьи, — это баланс не силы и слабости, а силы и силы. Выражения «страна сильна своими регионами» или «сильный центр — сильная федерация» одинаково лукавы. Федерализм возможен только при «сильной» центральной (федеральной) власти и не менее «сильной» региональной (субфедеральной); для России же кризис федерализма будет означать и кризис государственности.

Федерализм и государственность России еще очень молоды, и было бы неверно и даже политически вредно считать, что федеративное устройство новой России, сыгравшее при всех его перекосах в 1990-х годах роль разветвленного громоотвода экономических, социальных и политических общегосударственных разрядов и перенаправлявшее их в вязкую почву 89 субъектов РФ под ответственность региональных властей и в территориально замкнутое бытие населения, — исчерпало свои возможности и в этом, и в других обличьях.

Ранее мы обозначили «федерализм» как самоназвание, знак самоидентификации государственного устройства. Однако для России федерализм, мощно заявленный одновременно с кардинальной переменой всех прежних атрибутов нашей страны и вписанный в ткань всех прошедших (прежде всего — экономических) и продолжающихся (социальных, административной и др.) реформ, явил пример редкого по силе воздействия имени на характер. Федерализм для России — не звук пустой, это вся ее новейшая история, и потеря тех сущностных федеративных начал государства, которые уже входят в его «генетический код», будет означать либо утрату иммунитета регионов к территориально неразборчивым действиям «центра», либо появление болезни, имя которой «авторитаризм».

3. Власть в период воинствующей децентрализации

3.1. Этапы становления

Ранее высказанное соображение о динамичности федерализма как формы государственной власти, наиболее компромиссной и постоянно балансирующей между ее централизацией и территориальной децентрализацией, наглядно подтверждается новейшей российской историей. Девяностые годы, которые сейчас часто воспринимаются как нечто целое (эпоха Ельцина, период тотальной суверенизации регионов и т. п.), в действительности (по крайней мере в отношении построения той правовой институциональной модели федерализма, с которой страна подошла к рубежу тысячелетий) был весьма неоднородным, и путь к этой модели включал несколько сущностно различных этапов. Это — этапы

Пространство власти и мир человека

становления нового федерализма: 1) до и в период принятия Декларации о государственном суверенитете РСФСР, 2) до и во время подписания Федеративного договора, 3) в период внесения поправок в последнюю советскую Конституцию России, 4) во время принятия действующей Конституции РФ, 5) в период освоения федералистских начал Конституции в 1994—1996 гг. (период «воинствующей децентрализации» и активной договорной практики), 6) во время внедрения в общественную практику идеологии «действенной государственной власти» (начало восстановления баланса централизации и децентрализации власти (1996—1999 гг.)).

Каждый из этих условно выделенных нами периодов имел свою внутреннюю интригу, свои побудительные мотивы для принятия не всегда адекватных им решений, свои правовые и социально-экономические последствия, хорошо и подробно описанные специалистами. Показательно, что в оценке наиболее знаковых событий до сих пор нет единогласия, хотя полярные расхождения мнений, как нам кажется, связаны не столько с действительной ролью этих событий в становлении федеративных отношений, сколько с различными позициями по вопросу о сути федерализма как такового.

3.2. Безальтернативный федерализм

Противники федеративной основы современного российского государства не упускают возможности напомнить о том, что федерализация новой России была осуществлена исключительно сверху, и что либерально-демократические реформаторы государственного устройства страны просто не видели иной его формы, кроме федеративной, отождествляемой ими с «территориальной демократией». Все это так, но, говоря о навязанности в 1990-х годах федерализма «сверху» и о его безальтернативности не следует забывать, что уже в 1980-х годах советское общество (в том числе и та его часть, которая располагалась в границах РСФСР) было настолько скептически настроено ко всему, связанному с партийно-правительственным центром, что любое изменение формы организации власти (безотносительно к последствиям) воспринималось как благо; можно вполне допустить, что в тот период страна с равным энтузиазмом приняла бы вместо советского устройства страны все что угодно — от «социализма с человеческим лицом» до монархии. Кроме того, советская Россия подталкивалась к действительному федерализму и самим «центром».

Мы уже высказывали мнение о том, что федералистские начала в советской действительности существовали, хотя и в весьма своеобразной форме союза конституционно суверенных государств в рамках СССР и конгломерата автономных республик и «просто областей и краев» в достаточно унитарной РСФСР. Уже в середине 1980-х годов эту конструкцию стали более активно разворачивать в сторону федерализма центрально-партийные установки на децентрализацию управления во всех сферах (были приняты соответствующие постановления о «мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов», о «радикальной реформе управления» и др.). Одним из проявлений такого «разворота» стала насаждаемая «сверху» идеология «территориального хозрасчета», которая при всей абсурдности представленной о территориях как о самоокупаемых предприятиях имела своим результатом явное повышение интереса региональных руководителей к возможностям

более самостоятельного развития. Не удивительно, что идеология «территориального хозрасчета» была наиболее востребована руководством прибалтийских республик СССР и, скорее всего, существенно помогла им в обосновании последующего выхода из состава СССР.

3.3. От законов СССР к Федеративному договору

Определенным стимулом к федерализации стали и предпоследние законы СССР (а его единственной правопреемницей — Россия) «Об основах экономических отношений СССР, союзных и автономных республик» и «О разграничении полномочий между СССР и субъектами Федерации» (приняты в апреле 1990 г.), согласно которым автономные республики уравнивались с союзными республиками, и Россия *de jure* становилась государством с входящими в него государствами. И уже в 1990 г. Съезд народных депутатов РСФСР, принимая «Декларацию о государственном суверенитете РСФСР», зафиксировал, что этот суверенитет будет основываться на позициях *народовластия, разделения властей и федерализма*.

Все эти обстоятельства определили суть и проблемы становления федеративных отношений в каждом из ранее указанных периодов не менее существенно, чем намерения и действия «отцов-реформаторов». В любом случае важно учитывать, что динамика новейшего российского федерализма была *исключительно преемственной*: каждый, на первый взгляд, самый радикальный шаг в трансформации федеративных отношений был запоздалой реакцией на предыдущий радикализм. В связи с этим показательна роль такого наиболее неоднозначно воспринимаемого события в становлении нашей федерации, как Федеративный договор, подписанный в конце марта 1991 г. Это действительно противоречивое свидетельство фактических противоречий того времени. Например, при любых позитивных оценках трехсоставного Федеративного договора нельзя не видеть, что именно он выделил «полноценные» субъекты Федерации (при том, что этот термин в договоре вообще отсутствует), т. е. государства-республики, из всех остальных; при самом скептическом отношении к договору нельзя не видеть, что именно в нем была провозглашена законодательная самостоятельность регионов и т. д. Тот же Федеративный договор имел одним из следствий появление ныне позабытого Совета республик, пытавшегося укрепить и усилить статусную асимметрию субъектов РФ, не изжитую до сих пор. Именно с Федеративного договора началось движение в сторону квазиконфедерации, получившее, в частности, отражение в преувеличенных представлениях о суверенитете республик (вплоть до закрепления в Конституции Республики Тыва права на выход из состава России) и в предлагавшихся моделях их договорных и «снизу вверх» отношений с федеральным центром. Все это провоцировало процессы «республиканизации» областей и краев России. А начиналось все с нескольких строчек Федеративного договора.

3.4. Конституционный и реальный федерализм

Много и детально написано о том, как выстроены федеративные отношения в Конституции РФ 1993 г., — компромиссной и завышение декларативной, создавшей множество будущих правовых коллизий, но и одновременно сделавшей все,

Пространство власти и мир человека

что было возможно в тот период, — заявившей о равноправии субъектов РФ (правда, только в отношениях с «центром»), о непререкаемом верховенстве федерации, о большей юридической силе Конституции по сравнению с Федеративным договором. Конституция РФ — насквозь федеративна, и не случайно основной идеологический заряд федерализма находится в разделе «Основы конституционного строя». В число важнейших признаков российского федерализма, закрепленных в этом разделе, входят распространение суверенитета Российской Федерации и верховенство Конституции и федеральных законов РФ на всей территории государства (ст. 4), непротиворечивость законов и иных нормативных актов федерации и субъектов Федерации и их равноправие «во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти» (ст. 5), государственная целостность, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерации и ее субъектов (ст. 5), равноправие и право самоопределения народов (ст. 5), равенство прав, свобод и обязанностей граждан на всей территории страны (ст. 6). Исключительно важны конституционные нормы о государственном уровне власти субъектов Федерации и о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральным и субфедеральными уровнями государственной власти на основе Конституции, Федеративного договора и иных договоров по этому поводу (ст. 11).

Естественно, что реализация *таких принципов* федерализма оказалась не менее сложной, чем воплощение в жизнь декларированного Конституцией РФ функционирования России как демократического, правового и социального государства. Проблемы сразу же возникли в форме многократно описанной практики тотальной «суверенизации» регионов. Конституционно обозначенный российский федерализм постепенно терял привлекательность как универсальная форма территориальной демократии, способствующая общественному благу, и все более осознавался как государственное устройство с врожденной неустойчивостью баланса централизации и территориальной децентрализации власти. Конституционный федерализм, заимствованный из «лучших практик» других стран все более становился чисто российским, вскормленным реальными обстоятельствами 1993—1995 гг. Это побудило нас несколько лет назад выступить с концепцией обсуждения рассматриваемых проблем в структуре понятия «реальный федерализм», т. е. фактически сложившихся отношений между территориальными уровнями государственной власти (федерация, субъекты федерации, иногда — муниципальные образования) *в конкретной стране в конкретный период времени*. Мы писали, что с этих позиций Российская Федерация образца 1993 г. и образца 2000 г. — это две разные федерации, и не исключено, что в 2004—2006 годах в России появится еще одна — третья.

3.5. Политика реальности

Оставаясь на позициях «реального федерализма», вряд ли следует оценивать ситуацию «воинствующей децентрализации» случайным отступлением от умозрительных канонов. В политических и экономических условиях, которые сейчас называют «режимом Ельцина», сформировался тот единственный и неповторимый тип федеративных отношений, который, однако, при всей его экстравагантности не позволял никому усомниться в том, что Россия — федеративное

государство; отметим, что до сих пор у многих зарубежных, да и отечественных экспертов, остаются сомнения в том, является ли Россия «демократическим», «правовым», рыночно экономическим» и даже «светским» государством, каким оно должно быть по нашей Конституции.

«Ужасающая» и «всесторонняя» асимметрия субъектов РФ, постоянные отклонения регионального законодательства от федеративного, «неправильные» договоры, неформальность отношений «центра» и регионов — были в тот период не извращением самого федерализма, а *единственно возможным федерализмом в условиях извращенной общественной жизни*. Уже в начале 1990-х годов стало ясно, что выправить федеративные отношения *сами по себе*, изменяя их содержание и структуру и не пытаясь изменить всю внутреннюю, экономическую и социальную политику, бесперспективно и, более того, нерезультативно по существу. К тому же признаем, что «воинствующе децентралистский» федерализм 1994—1996 гг., будучи плоть от плоти общеполитической среды, сыграл и свою позитивную роль. Можно, например, бесконечно порицать «излишне суверенную» Республику Татарстан за то, что собранные там налоги не в полной мере уходили в федеральный бюджет и республика за счет этого позволяла себе проводить благоприятную для населения социальную политику. Но можно и хотя бы раз честно признаться в том, что судьба этих денег, приди они в «центр», была бы такой же, как и всех остальных, — т. е. темной и вряд ли способной положительно повлиять на жизнь хотя бы в одном регионе.

3.6. Пять особенностей российского федерализма

В такой обстановке и вызрел тот не свойственный никому, кроме России, *реальный федерализм*, который характеризовался причудливым соединением типичных признаков организации большинства федеративных государств с такими особенностями, как, во-первых, уже отмеченная статусная асимметрия (шесть различных типов государственных, республиканских и «рядовых» субъектов РФ), во-вторых, подчеркнутая национальная «окрашенность» (32 субъекта РФ, т. е. каждый третий образованы (по национально-этническим основаниям), в-третьих, конструктивная неупорядоченность (несколько самостоятельных субъектов РФ входят в состав других самостоятельных субъектов РФ, два субъекта РФ имеют административные центры на территории других субъектов РФ и т. д.), в-четвертых, аномально высокая несбалансированность потребностей и собственных ресурсов для реализации статусных полномочий органов власти субъектов РФ, в-пятых, чрезмерная персонифицированность реальных федеративных отношений: возможность нарушений общего порядка (в политической, бюджетно-финансовой, национально-этнической сфере).

Эти характерные черты российского реального федерализма фактически формировали в рассматриваемый период и все еще продолжают определять содержание большинства проблем внутренней государственной политики и государственного устройства, в том числе и основной проблемы децентрализации управления — фактического разграничения предметов ведения, полномочий и ресурсов между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Было бы несправедливо не заметить попыток «центра» изменить сложившийся в 1994—1996 гг. баланс централизации и децентрализации власти в свою пользу. Здесь начала в полную силу проявляться сила постановлений Конституционного Суда РФ — главного института, обеспечивающего в период до 2000 г. восстановление утраченных федеративно-централистских тенденций. Эти постановления, по нашему мнению, во многом сформировали идеологию федеральных законов «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (соответственно — лето и осень 1999 г.). В них, среди прочих, впервые была поставлена задача унифицированного упорядочения деятельности субфедеральных администраций, инвентаризации и упорядочения договорной практики и содержались намеки на будущую тотальную ревизию регионального законодательства.

3.7. Эхо воинствующей децентрализации

С завершением «эпохи Ельцина», казалось бы, идеология субфедеральной «суверенизации» сникла или, точнее сказать, ушла в подполье. Однако наиболее сильные региональные лидеры еще продолжают напоминать о ней. Не в 1990-е годы, а в 2002 г. Президент Республики Татарстан М. Шаймиев утверждал: «Татарстан — это земля, имевшая свою государственность еще в IX в. В конце XX столетия открылись новые возможности становления подлинной государственности Татарстана. Договор, подписанный Татарстаном в 1994 г. с Россией, исходящий из признания Конституции обоих государств, гарантируя мир и согласие, дает возможность республике вести самостоятельную внешнеэкономическую деятельность, заключать соглашения на межгосударственном уровне. Татарстан строит свою государственность, строго сообразуясь с общепринятыми принципами цивилизованного мира. Так, в Конституции Республики Татарстан провозглашен приоритет международного права над государственным. Татарстан, согласно Конституции, — государство, свободное от ядерного и других видов оружия массового поражения, что ставит его в принципиально новые условия, открывающие благоприятные возможности для сотрудничества». И далее «Мы считаем, что уже эти реализованные законодательные акты, а также принятый закон об иностранных инвестициях, активная приватизация и наличие демократическим путем избранных органов государственной власти, способных обеспечить политическую стабильность, являются конкретным продвижением на пути признания Республики Татарстан цивилизованным сообществом государств. Республика Татарстан имеет не только опыт своей государственности в прошлом» [*Шаймиев 2002*].

Автор вышеприведенного текста, — ответственный, опытный и мудрый политик, — всегда говорит только то, что хочет сказать, и его не смущает возможность неверного истолкования слов о «подлинной государственности» субъекта РФ и о его «признании» «цивилизованным сообществом государств» (вряд ли под этим сообществом понимаются остальные республики — государства в составе России). Однако, повторим, такие заявления становятся все более редкими,

и они сменяются утверждениями совсем иной тональности, выдержанными в духе очередного «реального российского федерализма».

4. Государственная власть после «эпохи Ельцина»: к «централизованной» федерации?

4.1. Усиление центра

Изменение тональности отношений к централизации и децентрализации власти, произошедшее после прихода нового Президента РФ, также можно охарактеризовать заявлением еще одного «сильного лидера» — губернатора вполне самодостаточной Челябинской области П.И. Сумина. На вопрос корреспондента «Российской газеты»: «Как складываются отношения Челябинской области, области-донора, с федеральным центром» губернатор отвечает: «Все достижения последних лет южноуральцы связывают с той социально-экономической политикой, которую проводит Президент Российской Федерации В.В. Путин. Его принципиальная позиция в установлении деловых партнерских отношений центра и регионов дает нам возможность для глубокого основательного видения путем перспективного развития области. Сегодня все давние и наболевшие проблемы мы решаем путем диалога, обсуждения, в основе которого лежат принципы реального и прагматичного подхода в определении взаимоотношений всех уровней власти» [Российская газета 2004].

«Другое время на дворе — другие песни», ведь реальный федерализм последних пяти лет определяется общеполитической средой его существования не менее, чем его предшественник. На всех переменных, происходивших в федеративных отношениях в тот период, лежит печать послекризисного экономического оживления и высокого уровня доверия к первому лицу государства; и первое, и второе создавало впечатление сильной и эффективной власти, которое пока еще не в состоянии существенно снизить ни принятие непопулярных социальных мер, ни реструктуризация экономических интересов крупного бизнеса, ни фундаментальные провалы антитеррористической (читай — чеченской) политики центра. О региональном своеобразии послекризисного экономического роста мы уже писали в разделе 1. Однако стоит указать и на своеобразие «сильной позиции» Президента РФ, которая все больше замыкается в иллюзорном формате «всё схвачено».

Как бы то ни было, но все новейшие изменения модели «ельцинского» федерализма словно нарочито подчеркивают именно силу «центра», его необсуждаемую правоту и способность реально укрепить «исполнительную вертикаль».

4.2. Тройной удар

Наиболее массивный — тройной — удар по «прежнему» федерализму был осуществлен в течение десяти дней июля—августа 2000 г. В конце июля был принят Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" и

Пространство власти и мир человека

в начале августа два закона — «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ» и «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ"». Эти законы, скорректированные в последующие три года, впервые ввели в правовую базу российского федерализма нормы прямой персональной ответственности руководителей органов власти субфедерального и муниципального уровня перед федеральными и региональными властями, а последним было предоставлено право отстранять от должности народных избранников и распускать состоящие из них региональные и местные представительные органы. Поводом для таких решительных санкций со стороны центров (федерального и региональных) могут стать установленные «отклонения от федерального законодательства, влекущие за собой грубые нарушения прав и свобод граждан». Следует отметить, однако, что при больших возможностях обнаружения таких нарушений (как в связи с многочисленными их фактами, так и в связи с крайне размытыми границами «прав» и «свобод») вышеуказанные санкции до сих пор практически нигде не применялись. Первый из названных законов к тому же превратил Совет Федерации из «губернаторской палаты» в «палату представителей» (от каждого региона по одному избранному и одному назначенному).

Эту тройку федеральных законов, существенно изменивших суть прежних федеративных отношений, симметрично окаймляли два Указа Президента РФ «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» и «О Комиссии при Президенте РФ по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий» (более известной как «Комиссия Козака»); сразу отметим, что второй из этих указов, точнее — результаты деятельности созданной в соответствии с ним комиссии, сделали реальным существенные преобразования федеративных отношений в контексте административной и муниципальной реформ.

4.3. «Презумпция региональной виновности»

Одним из первых и очень решительных действий по централистскому упорядочению федеративных отношений стал процесс приведения регионального законодательства в полное соответствие с федеральным. Ранее, анализируя этот процесс, мы назвали его «правовым выравниванием» в условиях «презумпции региональной виновности» [*Лексин, Швецов 2003*]. Мы отмечали, что инициированная президентской властью кампания по выявлению и устранению различий в федеральном и региональном законодательствах была оперативно проведена прежде всего усилиями органов Генеральной прокуратуры РФ. Только в 2001 г. они выявили более 4 тыс. правовых актов субъектов ПФ и 40 тыс. нормативных актов местного самоуправления, не соответствовавших Конституции РФ и федеральному законодательству. С июля 2000 г. (когда началась указанная кампания) и до 2003 г. прокуратурами на местах оспорено около 10 тыс. незаконных актов, причем более 8 тыс. из них уже были приведены в соответствие с федеральными законами, а над остальными шла работа.

В ходе кампании задействовались и специально созданные отделы Генеральной прокуратуры РФ в федеральных округах. Например, только по инициативе подобного отдела в Центральном федеральном округе за один 2001 г. были отменены либо приведены в соответствие с федеральным законодательством

14 из 18 уставов субъектов РФ и почти 300 иных правовых актов. Активно работали в этом направлении прокуратуры субъектов РФ. Так, в январе—апреле 2002 г. прокуратурами регионов Центрального федерального округа были выявлены 90 незаконных нормативных правовых актов органов государственной власти; из них 25 актов удалось оперативно привести в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством.

Особенно интенсивно осуществлялось «приведение к федеральной норме» региональных и муниципальных нормативных актов, касающихся вопросов местного самоуправления. Только в 2000 г. судами общей юрисдикции было рассмотрено свыше 5 тыс. дел относительно незаконности тех или иных конкретных проявлений правотворчества органов местного самоуправления. В 2001 — 2002 гг. наведение «федерального правового порядка» продолжилось, и к началу 2003 г. приведенными в соответствие с федеральным законодательством оказались более 55 тыс. актов (включая уставы муниципальных образований), в том числе почти 13 тыс. — по представлениям органов прокуратуры, около 39 тыс. — по протестам прокуроров и около 3 тыс. — по заявлениям в суды.

Бесспорно, верховенство Конституции РФ и федеральных законов должно обеспечиваться в любых случаях. Однако в процессе «наведения порядка» просматриваются те самые особенности, которые позволили нам обобщенно назвать их «презумпцией региональной виновности». «Центр» всегда становился правым, хотя, принимая во внимание откровенную слабость ряда федеральных законов (связанную, в частности, с чрезмерной вольностью в конкретизации конституционных положений о государственном устройстве) и начавшийся пересмотр этих законов не всегда давало основания утверждать, что федеральное законодательство априори и во всех случаях качественней регионального. Задачу тотального приведения последнего к «общефедеральному знаменателю», видимо, следовало ставить и решать, одновременно с улучшением качества такового. К тому же многие основания для отмены тех или иных региональных и местных нормативных решений начали исчезать уже в 2003 г. вследствие принятых поправок к федеральному законодательству. Наконец, всеобщая и фактически одномоментная «федерализация» региональных и местных актов оказалась не чуждой такому спутнику любых кампаний, как формализм; не случайно ощутимая часть выявленных отклонений была немедленно опротестована в судах различных инстанций.

Массовое «правовое выравнивание» привело к весьма своеобразному результату, существенному для дальнейшей судьбы российских федеративных отношений: возникли и начали укрепляться представления о том, что собственно региональное законодательство становится попросту излишним. Между тем его наличие — главная конституционная составляющая самостоятельности субъектов РФ, а значит, и федерализма вообще, неременное и важнейшее условие его существования.

4.4. Политика предметного разграничения

Наибольшая трансформация реального федерализма последних лет состоялась в ходе предпринятой федеральным «центром» полной ревизии разграничения предметов ведения и полномочий между всеми уровнями публичной власти. Её результатом стали два федеральных закона: «О внесении изменений и дополнений

Пространство власти и мир человека

в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (от 04.07.2003 г.) и принципиально новая редакция Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Об этих действительно эпохальных документах уже существует огромная литература, и их воздействие не только на облик нашего реального федерализма, но и на все стороны экономической и социальной жизни страны, вероятно, еще долго будет оставаться в центре общественных интересов. Оценивать результаты новой схемы разграничения предметов ведения и полномочий пока преждевременно, однако ясно, что их нельзя считать окончательными. Дело в том, что указанный пересмотр с самого начала был ограничен условием неизменности конституционных норм, и такое ограничение жестко задавало меру радикализма любых предложений. Кроме того, сам порядок распределения работы между группами вышеупомянутой комиссии исключал всестороннее рассмотрение (а значит, и системное решение) наиболее ответственных вопросов; например, оказалось разведенным по разным группам рассмотрение предметов ведения социального характера и бюджетно-налоговых полномочий. В итоге большинство рекомендаций, даже таких важных, как, например, по федерализации прав собственности на недра, скорее, подготавливало почву для пересмотра схемы разграничения и полномочий, нежели создавало новую схему.

4.5. Слишком бюджетный федерализм

Представляется весьма сомнительной и излишне сильная связь новой схемы распределения предметов ведения и полномочий с «бюджетными удобствами» центра и с практикой все большей централизации налоговых доходов. Подтверждением этого является, в частности, тот факт, что все новейшие, внесенные в 2003 г. правительственные законодательные инициативы и незамедлительно принятые законы, касающиеся разграничения предметов ведения и полномочий между органами федеральной, региональной и местной власти, весьма точно воспроизводят схему таких разграничений, изложенную еще два года назад в правительственной же «Программе реформирования бюджетного федерализма на период до 2005 г.». С определенными допущениями можно утверждать, что новые законы лишь легитимизируют положения названной программы. Иными словами, главным критерием для изменения прежней схемы разграничения предметов ведения и полномочий стало удобство федерального распоряжения общественными бюджетными ресурсами.

События последних лет убеждают, что смысл и характер федеративного устройства страны все более подчиняются именно алгоритмам развития бюджетных отношений, а не наоборот. Если западная наука и практика выработали модели, например, «кооперативного», «субсидиарного» и «координационного» федерализма, основанные на децентрализованном сотрудничестве регионов, то постсоветская Россия, похоже, обогатила мир новой моделью — «преимущественно бюджетным федерализмом», в рамках которой главную роль играют правила централизованного перераспределения бюджетных потоков.

Нынешний этап реформирования межбюджетных отношений проходит под лозунгом наведения «центром» порядка в разграничении расходных полномочий и доходных источников по уровням бюджетной системы. При всей завора-

живающей привлекательности поставленной задачи нельзя забывать, что, коль скоро мы живем в федеративном государстве, решать эту задачу надлежит во *взаимодействии*, при взаимоувязке интересов всех уровней власти — федерального, регионального и муниципального. Фактически же указанное распределение осуществляется на основе доминирования федерального «центра», который, естественно, в сложившейся ситуации исходил из собственных интересов.

4.6. *Необходимость взаимодействий*

Здесь мы подходим к важнейшему концептуальному положению, определяющему жизнеспособность федерации при любых изменениях пропорций централизации и территориальной децентрализации власти. В основе этой концепции лежит известное всем политологам и специалистам в области конституционного права положение о том, что эффективность любой государственной власти во многом зависит и от того, насколько обосновано *разграничены* по уровням ее функции и, одновременно, от того, насколько четко организовано *согласование интересов и конструктивное взаимодействие* между ветвями и уровнями власти. Не требует доказательств и то обстоятельство, что баланс разграничений и взаимодействий особенно важен для федеративного государства, которое отличается от унитарного, прежде всего, неизмеримо большим политическим значением и объемом предметов совместной деятельности органов власти разных уровней.

В России проблема формирования такого баланса особенно актуальна в связи с тем, что при множестве установленных Конституцией и законодательством сфер деятельности и конкретных вопросов, где предусмотрены взаимодействия органов власти разных уровней (с использованием терминов «совместно», «по согласованию», «с учетом мнения» и т. п.), практически отсутствуют установленные законом типовые процедуры осуществления и юридического оформления результатов таких взаимодействий, определяющие предмет согласований, ответственность сторон и юридическую силу совместно принятых решений. Отсутствие же таких механизмов приводит к установлению малоэффективных и юридически безупречных неформальных отношений, а это, в свою очередь, не позволяет своевременно решать массу острейших проблем финансово-экономического и социального характера, создает питательную почву для бюрократизма и коррупции, и, в конечном счете, весьма негативно сказывается на общественно-политическом климате в стране.

Проблема согласования интересов и организации взаимодействий органов власти не менее масштабна, чем проблема разграничения предметов ведения и полномочий. Широкую зону таких взаимодействий определяет Конституция Российской Федерации. Более 60 % федеральных законов, регулирующих отношения в сфере экономики, природопользования и социального развития направляют для решения отдельных вопросов *обязательность* согласованных действий федеральных и региональных органов власти, а каждый 20-й федеральный закон к тому же определяет *необходимость* соответствующих согласований и с местными органами. Более 80 % законов субъектов Федерации предусматривают те или иные *взаимодействия* органов власти субъектов РФ с органами местного самоуправления. При этом практически ни в одном из сотен вышеуказанных нормативных актов не определено, *в каких* организационных

Пространство власти и мир человека

формах и в виде *каких* конечных решений должны осуществляться «согласования», «учет мнения» или «совместная» деятельность.

Зоны деятельности федеральных, региональных и местных властей, в ходе которой при всех возможных разграничениях предметов ведения и полномочий требуются (часто в безальтернативном варианте) согласование интересов и организация конструктивных взаимодействий, хорошо известны всем практическим работникам соответствующих органов. Каждый из них без труда назовет десятки реальных поводов для таких согласований и взаимодействий и в девяти случаях из десяти будет сетовать на специфические условия их реализации, во многом определяемые «неформальными» отношениями и откровенным иерархическим диспаритетом сторон. Все это так, поскольку наличие множества поводов для согласования интересов и взаимодействия сторон определяется самой природой федеративных отношений, а возможности их организации, предотвращения и разрешения возникающих при этом конфликтов заложены в правовой природе самого института взаимодействия органов государственной власти федерального и субфедерального уровней и органов местного самоуправления. Последнее означает, что *только право* определяет сущность и все характерные аспекты этого вида организации властной деятельности в федеративном государстве, и только в правовых актах могут устанавливаться механизмы (процедуры) взаимодействия властей разных уровней. Наконец, в правовую форму должны быть облечены и все решения, принимаемые в результате такого взаимодействия. Поэтому упорядочение действующих и формирование новых механизмов взаимодействия органов власти Федерации и ее субъектов может быть осуществлено только в системе права и будет равнозначно совершенствованию (дополнению, уточнению, развитию) самой этой системы.

Развернутые предложения по этому вопросу и их аргументация были даны нами в ряде предыдущих публикаций [*Лексин, Швецов 1993*] и в сжатом виде были включены в доклад «О совершенствовании механизма взаимодействия федеральных региональных органов государственной власти», представленный Государственному Совету РФ в мае 2004 г.

4.7. Возможности горизонтальных взаимодействий

К сожалению, вне поля приоритетных интересов политиков и ученых остается анализ сути и общегосударственного значения *горизонтальных* федеративных отношений, реализуемых в практике отношений органов власти субъектов РФ друг с другом. Если не понимать под такими взаимоотношениями обычные хозяйственные связи предприятий и кампаний, расположенных в различных регионах страны и отбросить вульгарно-регионалистские концепции, парадирующие идеи создания советских территориально-производственных комплексов в виде автаркических хозяйственных структур на территории смежных регионов, то в «сухом остатке» останется массив многочисленных соглашений, совместных решений и уже позабытый документированный опыт межрегиональных экономических ассоциаций, почти не изученный с позиций их действительных мотивов, технологий и, главное, результатов.

Задача изучения горизонтальных федеративных связей, не сводимых к перемещению товаров, труда и капитала из региона А в регион Б, ставится редко, и немногие исследователи, в основном, обращали внимание на соответствующий

зарубежный опыт, подтверждающий важность установления таких связей для полноценного бытия федераций. Так, М.С. Саликов, изучавший эту проблему на примере США [Саликов 1997, с. 95—98], показывает весьма широкий перечень вопросов, решаемых на основе межштатного сотрудничества и механизмов таких решений, в том числе с помощью оказавшихся малорезультативными в российских условиях, ассоциаций, советов и других национальных и региональных органов. М.С. Саликов считает, в частности, «очень важным сотрудничество штатов по сближению своих законодательств, устранению или по крайней мере уменьшению числа правовых коллизий», называя в связи с этим старейший орган американского межштатного сотрудничества (образован в 1892 г.) — Национальную конференцию уполномоченных по унифицированным законам. Отмечая ту же, что и в современной России «общую тенденцию централизации в системе американского федерализма», автор справедливо считает «наличие и развитие горизонтальных федеративных отношений» свидетельством «о жизнеспособности федерации в целом» [Там же].

Анализ особенностей формируемой в «послеельцинской» России еще одной модели реального федерализма, на этот раз связанной с периодом деятельности второго Президента РФ, показывает явное стремление к централизации власти, к унификации решений, к укрупнению органов власти и «единиц управления». Новая идеология федерализма исходит из уверенности в действительной силе «центра» и его априорной правоте по всем вопросам государственного строительства, она предполагает абсолютную лояльность региональных властей к «центру» и непрекращающуюся общественную поддержку его решений на фоне экономического подъема и связанного с ним роста народного благосостояния. В контексте таких представлений о современном состоянии России вероятно временное усиление централистских тенденций и, одновременно, маловероятна трансформация реального федерализма первого десятилетия XXI в. в направлении конструктивной субсидиарности и кооперации (в терминологии новой Конституции Швейцарии) с формированием на этой основе нового, *долговременно устойчивого* баланса централизации и территориальной децентрализации власти. В то же время становится вполне реальным еще одно направление трансформации российского федерализма, связанное с изменением территориальной конфигурации субфедеральной власти, с укрупнением ареалов ее действия.

5. Территориальное устройство страны и пространственная конфигурация власти

5.1. Три главных повода для дискуссии

Пространственная (государственно- и муниципально-территориальная) структура России — единственное, что за годы перестройки и реформ подвергалось только статусно-номинальным изменениям. В начале 1990-х годов автономные республики в составе РСФСР стали республиками в составе РФ, национальные округа стали называться автономными и получили статус равноправных субъектов

Пространство власти и мир человека

РФ, Москва и Ленинград стали субъектами РФ, городами федерального значения, территории сельских районов и города стали называться муниципальными образованиями (органы самоуправления которых, напомним, были отсоединены от системы государственного управления), в названиях республик был усилен национальный акцент (Башкортостан, Марий Эл, Саха, Татарстан, Тыва). Но *границы и территории* всех этих государственно-политических и административно-территориальных единиц практически остались неизменными, и (если забыть о некоторых переименованиях, например, Ленинграда в Санкт-Петербург или Кирова в Вятку), то до сих пор, например, можно пользоваться картами РСФСР и внутрисоветскими (областными, краевыми и пр.) картами советского издания. Однако, судя по всему, этой наиболее устойчивой сетке территорий России приходит конец, и начинается период ее реформирования. В связи с этим, не задаваясь пока целью ответить на вопрос — *зачем и кому* это нужно? — следует уточнить: *что же* собираются реформировать? каковы действительные и мнимые пороки существующего территориального устройства страны, требующие его перекройки?

Чаще всего обсуждение этих вопросов вращается вокруг трех реально существующих проблем: 1) национально-территориальный принцип выделения республик и автономных округов (феномен «первого Израиля» — Еврейской автономной области в этом контексте никогда всерьез не рассматривался), 2) статусная асимметрия субъектов РФ и 3) социально-экономическая и пространственная асимметрия субъектов РФ. Кратко остановимся на сути полемики по этим позициям.

5.2. Национальный фактор

Национально-территориальный признак формирования субъектов РФ (каждый третий регион России включает в свое название «титულный» этнос) всегда находил сторонников, во-первых, из числа политических и хозяйственных элит, с разной степенью успешности разыгрывавших национальную карту, во-вторых, из числа немногих (но всегда имеющихся) приверженцев юридически неясной и политически скользкой идеи о праве каждой нации на государственное самоопределение, и, наконец, в-третьих, из числа национал-патриотически настроенных групп населения (прежде всего, интеллигенции), искреннее озабоченных сохранением языка и других этнических ценностей. Аргументация практически всех ратующих за национально-государственное самоопределение (в том числе, в форме мягкой или жесткой автономии) основывается на представлениях об априори губительном для каждого этноса отсутствии соответствующих институтов власти государственного или автономного уровня.

Противники национально-территориального подхода, в свою очередь, указывают на то, что он входит в противоречие с конституционным равенством всех народов, населяющих Россию, напоминают, что при наличии в России представителей более 170 национально-этнических групп, выделение из них только 35 в число «избранных» (имеющих «свои» субъекты РФ), как минимум, некорректно. Не забывается и то, что лишь в четырех республиках в составе РФ представители «титулной» нации составляют половину населения, а во всех остальных национально окрашенных регионах это — относительное или абсолютное (как, например, в Ямало-Ненецком автономном округе) меньшинство;

часто обращается внимание на непропорционально большое «титულно-национальное» представительство в органах власти республик и т. д.

Самым распространенным аргументом против государственных национально-территориальных обособлений становится негативный опыт национально-устроенных федераций. Называются и устроенные по национально-территориальному признаку и распавшиеся федерации: СССР, Чехословакия и Югославия, условно унитарные (или квазифедеративные) Испания и Великобритания, где сепаратистские движения проходят под флагом обретения национального самоопределения (соответственно Страна Басков и Северная Ирландия), перешедшая от национального к чисто территориальному принципу федеративного устройства (и потому выжившая в форме федерации, несмотря на ожесточенную войну с выделившейся в отдельное государство республикой Биафра) Нигерия или Индия, где процесс образования новых штатов все меньше связывается с изначально конфликтогенными национально-этническим и религиозным факторами. Как ни парадоксально, но идея *интернационализма*, в свое время выдвинутая и затем поддерживаемая *противниками* федерализма, оказалась наиболее плодотворной именно для *федераций*, где внутригосударственный баланс этно-национальных и общенародных интересов может поддерживаться либо мощными механизмами ассимиляции (самый яркий пример — знаменитый «американский плавильный котел»), либо высочайшей культурой поистине интернационального сосуществования религиозных, лингвистических и национально-этнических сообществ (Швейцария, Бельгия).

Следует признать, что в целом все же существует более или менее выраженное скептическое отношение к национальному принципу формирования субъектов федерации, создающему дополнительный потенциальный источник конфликтов внутригосударственного характера. В качестве противоядия предлагаются различные, в том числе и такие экзотические меры, как тотальная «губернизация» или создание укрупненных субъектов РФ, «поглощающих» современные национально обозначенные регионы. Отметим, однако, что при такой постановке вопроса речь идет скорее о спокойствии федеральной власти, чем об удовлетворении национального самочувствия.

В то же время идея национально-территориального самоопределения имеет смысл и может быть наполнена вполне конкретным содержанием в местах компактного проживания отдельных этнических сообществ (особенно, коренного населения, ведущего традиционное хозяйство), но и здесь реализация такой идеи должна осуществляться не в форме субъектов федераций, а тем более не в виде «гетто», «резерваций» и иных обособлений, а в форме *правообеспеченных особых режимов* хозяйственной деятельности и жизнеобеспечения⁷, корректно вписанных в контекст основных прав и свобод всего населения страны.

⁷ Вполне оправдало себя, например, правовое закрепление наряду с государственными языками (устанавливаемыми Конституциями республики в составе РФ) и местных официальных языков, как это сделано, например, в местах компактного проживания малочисленных коренных народов в Республике Якутии. В правильном направлении действует общероссийское законодательство, устанавливающее право малочисленных коренных народов на особые формы самоуправления, землепользования, ведения традиционного хозяйства и т. д.

5.3. Дополнительные аргументы «за» и «против»

Следует признать, что национально-территориальное самоопределение в какой-то степени провоцирует сама Конституция РФ, из которой признание суверенности республик ушло лишь на заключительных стадиях подготовки её проекта, но осталось смутное понятие «самоопределение народов», правда, дополненное их «равноправием» (ст. 5). Наш основной закон вообще избыточен в этом отношении, и, не удовлетворяясь педантированием национального вопроса, упоминает даже о «расах» (!?), принадлежность к которым также не должна сказываться на равноправии (ст. 19).

Как уже отмечалось, внесение элементов большего здравомыслия в конституционно закреплённые двусмысленности национально-территориального характера было неоднократно осуществлено Конституционным Судом (например, постановлением этого суда от 27 июня 2000 г. о соответствии отдельных положений Конституций Республик Адыгеи, Башкортостан, Ингушетия, Коми и Татарстан Конституции РФ) и рядом федеральных законов, в том числе законом о национально-культурных автономиях, согласно ст. 4 которого право на такую автономию *не есть* право национально-территориального самоопределения. Не исключено, что самым сильным ударом по рассматриваемому национальному признаку субъектоформирования федерации могло бы стать правовое отождествление понятий «народ(ы)» и «население», предпринятое, например, в специальном постановлении Конституционного Суда с требованием внесения соответствующих поправок в конституции и уставы субъектов РФ.

Пока же (и это следует признать открыто) национально-территориальный принцип формирования республик в составе РФ создал в государстве, Конституция которого уверяет своих граждан в том, что все они независимо от национальности и в любом месте России абсолютно равны в своих правах, *зоны власти национальных элит* в административной и экономической сферах. Не нужно для этого проводить специальные социологические исследования, — достаточно изучить телефонные справочники Татарстана и Башкортостана, Чечни и Ингушетии, Калмыкии и Адыгеи.

5.4. Проблема региональной неравностатусности

Второй по степени дискуссионности вопрос (после национально-территориального) российского государственного устройства — *фактическая неравностатусность* (или статусная асимметрия) субъектов РФ. Конституция РФ, установив пять статусных наименований субъектов РФ — республики, края, области, города федерального значения (в том числе один из них имеет сверх статус столицы России), автономная область, — определила только их равноправие в отношениях с «центром». Казалось бы, что при таком равенстве разностатусных субъектов РФ никаких особых претензий в связи со статусной ущербностью быть не может. Действительно, Конституция РФ не устанавливает *иерархии статусов*, но при прочих равных условиях⁸ ясно, например, что Республика Башкор-

⁸ Ситуация, наиболее ощущаемая именно «при прочих равных условиях». Здесь многое зависит от сравнительных масштабов и социально-экономического потенциала регионов, и, например, Республика Адыгея при всем её высоком статусе уступает по политическому весу окружающему её Краснодарскому краю.

тостан по политическому рангу выше, чем рядом расположенная Оренбургская область, и не только потому, что в словосочетании «Республика Башкортостан» слово «республика» пишется с заглавной буквы, а в словосочетании «Оренбургская область» — слово «область» — с маленькой. Иерархия статусов подтверждается и стремлением Санкт-Петербурга получить статус столицы России или хотя бы его часть в виде некоторых столичных функций. «Москва нужна России; для Петербурга нужна Россия», — писал в 1838 г. Н.В. Гоголь, а зачем нужен статус столицы? Вопрос — риторический, а ответ на него вполне прозаический — для реанимации города и его бюджета, для получения тех выгод, которые как бы заранее определены иерархией статусов.

Представления о значимости того или иного статуса не разрушает то обстоятельство, что в России понятие «статус субъекта РФ» не является строго установленным⁹. Конституция РФ, формально не делая содержательных различий между отдельными статусами субъектов РФ, тем не менее, указывает, например, что республики имеют свои конституции, а все прочие субъекты РФ — уставы, что эти уставы (в отличие от республиканских конституций) должны приниматься представительными органами субъектов РФ, что Республики к тому же имеют право устанавливать свои государственные языки (ст. 68), что изменение статуса, в принципе, возможно при «взаимном согласии» федерации и её субъектов (ст. 66). Согласно ч. 1 ст. 72 Конституции РФ федерации совместно с республиками могут контролировать соответствие Конституции РФ и федеральным законам только республиканских конституций и республиканских законов; а по отношению ко всем «нереспубликанским» субъектам РФ контроль «соответствия» распространяется не только на уставы и законы, но и на любые иные (т. е. вообще на все) нормативные правовые акты. Особые статусные характеристики имеют и такие субъекты РФ, как автономные округа, которые могут функционировать и выстраивать отношения с субъектом РФ на основе специально принятых федеральных законов (ч. 3 и 4 ст. 66); такие нормы правового регулирования не предусмотрены ни для республик, ни для областей и краев.

Отметим, что статусная асимметрия в том или ином виде обнаруживается и в других федерациях. Разные статусы имеют, например, субъекты федерации Бельгии, Индии, США (в составе этого государства — федеральный округ Колумбия и ассоциированный Пуэрто-Рико). Однако, нигде нет таких статусно-различных групп регионов, как, например, ни на что не похожие города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург) и автономные округа, находящиеся на территории других субъектов РФ и т. п. Тем не менее, такая самоочевидная разностатусность субъектов РФ спокойно воспринимается Конституционным Судом РФ, который в Постановлении от 27 июня 2002 г. указывал, например, что «понятие республика (государство) не означает признания государственного суверенитета этих субъектов РФ, а лишь отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера». Но для многих региональных лидеров эти

⁹ Статус субъекта РФ в середине 1990-х годов мог бы стать предметом законодательного установления, но не стал им из-за отклонения Государственной Думой соответствующего законопроекта, подготовленного Правительством РФ в соответствии со ст. 66 Конституции РФ.

«определенные особенности» представляются весьма существенными; напомним в связи с этим о резкой реакции «центра» на несостоявшийся проект образования Уральской республики. В новейшее время интерес к статусной асимметрии субъектов РФ стал подогреваться в связи с начавшимся процессом укрупнения субъектов РФ. Так, в основу одного из вариантов такого укрупнения положена идея статусного выравнивания путем наделения всех новообразованных крупных субъектов РФ статусом «губерний».

5.5. Проблема социально—экономических асимметрий

Наиболее часто обсуждается и считается особо острой проблема *фактических социально-экономических асимметрий* субъектов РФ (региональной дифференциации); острота проблемы связана не с тем, что указанные различия существуют, а с тем, что они аномально велики и к тому же не обнаруживают признаков сокращения, несмотря на многолетнюю практику федерального «выравнивания». В настоящее время по уровню демографических, социальных и хозяйственных различий регионы России не имеют равных в ближайшем («цивилизованном» или близком к нему) окружении.

Не на «проценты», а в «разы» отличаются субъекты РФ по доходам населения, насыщенности дорогами, связью, энерго-, водо- и топливоснабжением и другими базовыми условиями жизнеобеспечения. То же относится и к социально-инфраструктурному обеспечению населения, и к потреблению им социальных услуг. Агрегированные показатели уровня жизни населения отличаются более чем в два раза, — и это показатели, усредненные по территориям отдельных субъектов Федерации, а если опуститься на уровень поселений, то кратность различий возрастет еще втрое. Естественно, официальная статистика не предоставляет данных ни о *действительном* уровне доходов населения, ни о *фактическом* достатке богатых, ни о неподдающихся логическому объяснению *действительных* источниках существования миллионов бедствующих людей. Паразитические способности народа (не имеющего ни эффективной собственности, ни финансовых сбережений) обходиться месяцами без зарплаты порождают иллюзию того, что «езде одинаково плохо» и «езде люди живут». Эта формула самоуспокоения весьма опасна, поскольку «плохо» в Москве не то же самое, что в Ивановской области.

Межрегиональная асимметрия не связана с территориальной удаленностью сравниваемых субъектов РФ. Так, продолжительность жизни в Московской области на 1,5 года ниже, чем в шумной и пыльной столице, обеспеченность населения врачами на 1000 жителей ниже в 2,3 раза, учителями — на 40 % при внутриобластной (между муниципальными образованиями) дифференциации потребления платных услуг в 30 раз. Все эти явления хорошо объяснимы, но нам в данном случае важен сам факт огромных различий между социальным бытием территорий в радиусе одного часа езды. Впрочем, не является социально и экономически гомогенной и сама Москва; например, в Центральном округе предоставляется 64 % общегородского объема платных услуг, а душевое их потребление выше, чем в Северо-Западном округе столицы в 94 раза. И у этих цифр есть логические объяснения, но какими бы они ни были, факт остается

фактом — и бюджетные средства, и рабочие места, и многие другие сопряженные эффекты тяготеют к центральному району, соответственно изменяя пропорции столичного благополучия между этим и периферийными районами.

5.6. Объективный характер территориальной дифференциации

Первые исследования состояния, причин и последствий территориальной дифференциации, а также ее усиления после перехода страны на новый режим существования были проведены нами еще в 1990—1992 гг. (См., в частности: [Лексин 1992; Лексин 1993]), и с того времени значительно расширились по содержанию и объему. Однако главный наш вывод оставался неизменным: асимметричность России в меридианном и широтном направлениях, в больших и малых региональных единицах, в городском и сельском обличе задана предшествующей и обострена новейшей практикой расселения и размещения экономического и инфраструктурного потенциала, обусловлена уникально неравномерным распределением по ее территории всех мыслимых компонентов естественных условий жизни. Россия обречена на асимметричность, и это не зло и не благо, а данность, которая может обернуться злом только из-за наших же усилий несистемно и грубо (как это было, например, в период насильственного закрепления численности сельского населения до середины 1960-х годов) противиться воздействию этой данности. Мы отмечали также тот факт, что внутрирегиональная дифференциация ничуть не меньше межрегиональной (наиболее популярного объекта исследований наших коллег) и что различия в уровне и качестве жизни, в экономическом потенциале каждой области (республики, края) возрастают быстрее, чем на мезо- и макроуровнях.

Природно-климатические, природно-ресурсные, экономические и социальные различия свойственны не только пространственно обширным, но и всем другим государствам, и такие контрасты, не меньшие, чем, например, между Наваррой и Каталонией в Испании, можно найти в большинстве стран мира. Никого не смущает и нигде особо не стремятся сократить различия в двух таких параметрах регионов, не дающих покоя некоторым из российских «уравнителей», как площадь территории и численность населения отдельных субъектов федерации. Напомним в связи с этим, что в США территория штата Аляска в 500 раз превышает площадь Род-Айленда и в 60 раз уступает по численности населения штату Калифорния. В федеративной Швейцарии кантоны Базель-сельский и Граубюнден при примерно одинаковой численности населения различаются по площади почти в 200 раз и т. д. Вообще, территориальная дифференциация как таковая — явление обычное и распространенное; в каждой стране есть относительно процветающие и, безусловно, отстающие регионы, почти в каждом городе — кварталы богатых и бедноты и т. п.

В каком-то смысле естественные территориальные различия даже полезны, поскольку именно они вносят динамизм в экономически и социально оправданное размещение мест приложения труда, в структуру поселений. Ведь государство и конкретных людей тревожат не сами территориальные различия, во многом формируемые природно-климатическими условиями, социально-

Пространство власти и мир человека

историческим фоном, а *динамика* спада, резкое *ухудшение* условий жизни или *долговременная* депрессия. Поэтому вопрос о норме и аномалиях территориальной дифференциации решают не столько ученые и правительства, сколько само население соответствующих регионов. Оно активно реагирует на неприемлемые региональные различия стремлением к перемене места жительства и работы, политическими выступлениями и т. д.

Политика «выравнивания» как идеология государственного воздействия на параметры функционирования отдельных регионов используется в различных масштабах и применительно к разным группам таких параметров. Так, крупномасштабная политика «выравнивания» до сих пор осуществляется в ФРГ (по отношению к землям бывшей ГДР), в Италии (проблема «Север-Юг»), в Китае, в Японии и во многих других государствах. В России политика «выравнивания» проводится преимущественно селективно, применительно к отдельным территориям (например, путем разработки и реализации соответствующих программ), а на общегосударственном уровне — применительно к выравниванию «бюджетной обеспеченности» населения, т. е. по важному, но не определяющему параметру социальной стабильности. Отметим то обстоятельство, что в России бюджетное «выравнивание» было всегда ориентировано не на снятие действительно аномальных межрегиональных различий (за которыми обычно стоит элементарный дисбаланс социального, ресурсно-хозяйственного и инфраструктурного потенциалов конкретного региона), а только на *уравнивание*, и в этот процесс вовлечены каждый девятый из десяти субъектов Федерации.

5.7. Властная суть территориального деления

Здесь мы подходим к необходимости ответа на главный вопрос — что же есть по существу территориальная структура современного государства, что определяет фаницы различных структурных единиц страны и меру пространства внутри этих фаниц? Исторически сложившаяся на определенном пространстве общность природной среды, местных условий для экономической деятельности и населения, привычного к этой среде, деятельности и друг другу? Самоорганизующийся для реализации и защиты своих интересов (например, национальных) и, главное, устойчивый мезокосм? Пространственная конфигурация хозяйственных кластеров? И да, и нет, — потому что все эти признаки все в меньшей степени накладываются на сетку совсем других фаниц, *обозначающих ареалы государственной и местной власти*. Фантастически быстро изменяется природная среда (от микроклимата и биологического разнообразия до ландшафта), приходит и уходит все более мобильное население, фирмы перемещают производство куда угодно и т. д. И все эти перемены проходят в условно прочерченных (вспомните карту США или многочисленные перемены в сетке территорий РСФСР в советское время) фаницах власти, наиболее явно выражающих *административно-властную суть* пространственного членения России. Только это стимулирует любые преобразования территориального устройства страны. Только намерения изменить территориальную конфигурацию власти есть единственный реальный повод для осуществления таких преобразований.

6. Начало перемен в пространстве региональной власти

6.1. Идея укрупнения регионов

Поскольку социально-экономическая и статусная асимметрия субъектов РФ служит постоянным поводом для политических, социальных и бюджетно-финансовых перенапряжений, вполне понятна озабоченность «центра» по этому вопросу и его желание «выровнять» ситуацию, сделать Российскую Федерацию более симметричной хотя бы в социальном отношении. Собственно на решение этой задачи и была направлена многолетняя политика «выравнивания», хорошо известная, например, по системе распределения части средств федерального бюджета в виде трансфертов и других видов финансовой поддержки дотационных регионов. С этой же целью в последние годы разработана и реализуется Федеральная программа уменьшения социально-экономической асимметрии субъектов РФ.

Наряду с этим был очевиден и другой (самый радикальный) способ сокращения региональной асимметрии, заключающийся в уменьшении числа субъектов РФ, в формировании такой их структуры, где наиболее проблемные и относительно благополучные субъекты РФ слились бы воедино и дали бы статистическое усреднение «плохих» и «хороших» показателей прежних регионов на новом (более крупном) пространстве. При реализации такой схемы асимметрии между множеством субъектов РФ «загоняются» внутрь немногих объединенных территорий, и задача сокращения межрегиональных *различий* подменяется задачей сокращения *носителей* этих различий; логическим (доведенным до абсурда) сокращением различий между территориями страны могло бы стать объединение всех регионов в один: *нет регионов — нет их асимметрии*.

Впрочем, идею укрупнения (и сокращения на этой основе числа) регионов часто мотивируют положением в духе «вульгарного регионализма»: «в России слишком много субъектов федерации — больше, чем в США, и это не позволяет эффективно управлять развитием регионов». Довод столь бессмысленный, что вряд ли стоит его подробно рассматривать; отметим только, что сторонники сокращения излишне большого (по их мнению) числа субъектов РФ вряд ли задумываются над тем, что в маленькой Швейцарии субъектов Федерации 23 (с полукантонами — 26), или что те же США понемногу увеличивают число субъектов Федерации и, бесспорно, чувствовали бы себя не хуже, если бы их было столько же, сколько имеется в России.

Самый удивительный аргумент «сократителей» таков: большое число субъектов РФ порождает региональную социально-экономическую асимметрию (!?). Чтобы не быть голословными, приведем цитату из распространенного в Совете Федерации РФ в начале лета 2004 г. доклада «О реформировании государственно-территориального устройства России»: «неравномерность экономического развития регионов вызвана не столько неравномерным ходом реформ по территориям, — этот этап преодолен, — сколько чрезмерной дифференциацией элементов самой региональной системы. Именно это обстоятельство порождает, прежде всего, указанную неравномерность. Сложилась «мозаика» весьма разно-

Пространство власти и мир человека

родных, выделенных в разное время и по различным основаниям региональных единиц. Оторвавшиеся от экономического районирования, эти административные образования представляют в основной своей массе не хозяйственные комплексы, а простые "учетные единицы". Они являются, скорее, частями административного, а не экономического пространства». Здесь цитирование целесообразно прервать, чтобы не обсуждать утратившую смысл в рыночное время идею советского подхода к централизованному «развитию и размещению производительных сил» и связанные с этой идеей представления о субъектах Федерации как хозяйственных комплексах в замкнутых экономических системах. Вряд ли стоит дискутировать и по поводу того, что административные границы в любом современном государстве не охватывают «части экономического пространства». Вышесказанное отнюдь не означает бессмысленности укрупнения регионов, особенно если речь идет о некоторых явных перекосах с наделением статусом субъектов РФ ряда бывших национально-автономных образований РСФСР, не имевших для этого ни политических, ни демографических, ни финансово-экономических оснований. Таковыми были, в частности, некоторые новообразованные автономные округа (Усть-Ордынский Бурятский, Агинский Бурятский и др.). Невероятно высокая бюджетная дотационность (до 80 %), огромная доля в бюджетных расходах затрат на управление (до 30 %), непропорционально высокое представительство в федеральных органах власти и ряд других обстоятельств неизменно вызвали сомнение в адекватности высокому политическому статусу таких субъектов РФ их крайне слабого потенциала.

6.2. Законодательная поддержка «укрупнения»

В России в течение первых восьми лет действия новой Конституции попытки пересмотра перечня и статуса 89 субъектов Федерации наталкивались на отсутствие соответствующей законодательно установленной процедуры. Однако 17 декабря 2001 г. был подписан Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в РФ и образовании в ее составе нового субъекта РФ», который в ст. 10-13 сформулировал все основные действия (условия, требования), обеспечивающие укрупнение любого субъекта РФ.

Напомним, что согласно ст. 137 Конституции изменения в составе РФ могут происходить путем принятия в РФ нового субъекта, образования нового субъекта в ее составе, изменения конституционно-правового статуса субъекта РФ. Закон «О порядке принятия» под образованием в составе РФ нового субъекта понимает процедуру, предусматривающую изменение состава субъектов Российской Федерации и не связанную с принятием в Российскую Федерацию иностранного государства или его части. Этот процесс (что очень важно!) должен осуществляться *только на добровольной основе* с соблюдением государственных интересов России, принципов федеративного устройства государства, прав и свобод человека и гражданина. При осуществлении этого процесса должны также учитываться сложившиеся исторические, хозяйственные и культурные связи субъектов РФ и их социально-экономические возможности.

В общем виде процедура образования нового субъекта РФ из ранее существовавших включает:

1) достижение соглашения между заинтересованными субъектами РФ об инициативе образования нового субъекта РФ;

2) направление субъектами РФ Президенту РФ инициативного предложения об образовании нового субъекта РФ с сопроводительными материалами;

3) направление Президентом РФ уведомления в Совет Федерации, Государственную Думу и Правительство РФ о вышеуказанном предложении и при необходимости проведение соответствующих консультаций с этими органами;

4) назначение, подготовка и проведение референдумов заинтересованных субъектов РФ по вопросу об образовании нового субъекта РФ в соответствии с законами о референдуме заинтересованных субъектов РФ;

5) одобрение вопросов, вынесенных на референдумы во всех заинтересованных субъектах РФ (в случае неодобрения вопросов, вынесенных на референдумы хотя бы в одном заинтересованном субъекте РФ, повторный референдум может быть проведен не ранее чем через год);

6) представление официальных данных о результатах референдумов Президенту РФ;

7) внесение Президентом РФ в Государственную Думу проекта федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта;

8) принятие Федеральным Собранием федерального конституционного закона об образовании в составе РФ нового субъекта;

9) внесение изменений в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ (осуществляется при очередном переиздании Конституции РФ).

Закон «О порядке принятия» в части образования нового субъекта РФ ориентирован *только на слияние, укрупнение, объединение* рядом расположенных субъектов РФ. Ни отступление назад (например, при неудачном объединении), ни разделение существующих субъектов РФ (например, окончательное отделение Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов от Тюменской области, с которой они сопоставимы по всем параметрам) не допускается¹⁰. Весьма любопытную правовую ситуацию создает норма ч. 2 ст. 5 закона о том, что возможно (всего лишь — возможно) *прекращение существования* объединившихся субъектов РФ; например, при объединении области и автономного округа эти статусы исчезают, а возникает совершенно иное, например, край или республика. Это позволяет создавать и такие гипотетические конструкции, как «край с входящим в него автономным округом» и т. п.

6.3. Необходима осторожность

Закон «О порядке принятия» не оговаривает ни сроков, ни масштабов укрупнения регионов, и это очень правильно, поскольку здесь необходима большая осторожность, в том числе и политическая. Можно только предполагать, какой в территориальном отношении стала бы Россия к 2004 г. (или точнее, что бы от нее осталось), если бы в начале образования РФ в ней было бы не 89 субъектов РФ, а 7—10 (как это предлагают сейчас наиболее горячие головы), в том числе — огромная Дальневосточная Республика, Республика Юга России и т. д. Впрочем,

¹⁰ В этом отношении зарубежное законодательство гораздо подвижнее. Так, Конституция федеративной Индии (ст. 3) узаконила право образования нового штата совместными усилиями парламента и президента страны и путем различных «прирезок» и отъединений части территории, изменением границ и даже наименования этого штата.

Пространство власти и мир человека

здесь единственным ограничителем может стать сама Конституция РФ, предусматривающая в гл. I (которую нельзя корректировать, не изменяя всю Конституцию) нахождение в составе России республик, краев, областей, автономных округов и городов федерального значения (во множественном числе (!), т. е. минимум по два субъекта РФ каждого вида) и одной автономной области. В связи с этим Россия до изменения конституции никак не может быть перекроена менее чем на 11 частей.

Никто и никогда не считал абсолютно неизменными перечень и конфигурацию субъектов РФ, закрепленные в Конституции РФ. Внутреннее строение страны — вещь динамичная, и это доказывает часто менявшаяся сетка российского территориального деления. По числу и масштабам перемен в этом отношении Россия не имеет равных, и, например, США в сравнении с нами представляются чем-то консервативно застывшим. Те нечастые перемены во внутригосударственном территориальном делении, которые все же происходят в разных странах, весьма показательны прежде всего по широте предварительных общественных обсуждений, по детальности научных обоснований и при всем том по крайне неоднозначной оценке результатов произведенной реформы. Примером такого рода может служить недавнее укрупнение регионов в унитарной Польше, в ходе чего число воеводств сократилось втрое (до 16 единиц).

6.4. Первый прецедент

В практическую плоскость вопрос о создании нового укрупненного субъекта федерации путем объединения двух ранее существовавших был переведен лишь весной 2004 г. после того, как Президент РФ внес в Государственную Думу законопроект «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа», а всего через пять недель и сразу в трех чтениях (!) соответствующий закон был принят и подписан Президентом РФ.

Следует отметить, что ни один федеральный закон, из принятых в последние годы, не появился столь закономерно и счастливо. Здесь сошлось все: согласие всех специалистов в неудобстве так называемой «субфедеральной матрешки» (нахождения одного независимого субъекта РФ внутри другого), точный выбор первого прецедента (депрессивный Коми-Пермяцкий автономный округ внутри благополучной Пермской области) и наличие хорошо подготовленной и искренней в своих намерениях инициативной группы (прежде всего, депутата Государственной Думы к.э.н. А.А. Климова, главы администрации Коми-Пермяцкого автономного округа Г.П. Савельева, губернатора Пермской области Ю.П. Трутнева, председателей законодательных собраний округа и области Н.А. Девяткина и В.А. Ванькова).

В самом кратком изложении история вопроса такова. В сентябре 2002 г. в столице Коми-Пермяцкого автономного округа г. Кудымкаре А.А. Климов публично предлагает провести референдум по вопросу объединения одновременно с выборами депутатов Государственной Думы в декабре 2003 г. Через два месяца по инициативе того же А.А. Климова в Государственной Думе состоялись парламентские слушания на тему «Проблемы законодательного обеспечения административно-территориального устройства Российской Федерации», где одним из главных вопросов стало образование будущего Пермского края.

Еще через три месяца, в феврале 2003 г., высшими должностными лицами Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа подписаны (1) Договор «О согласованных действиях по образованию нового субъекта Российской Федерации путем объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» и (2) Меморандум об образовании нового субъекта Российской Федерации путем объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа. В июне 2003 г. руководителями Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа направлено Письмо Президенту РФ В. Путину, в котором руководители обратились с инициативой образования нового субъекта РФ, предлагая присвоить ему название «Пермский край», провести референдум по образованию нового субъекта одновременно с выборами депутатов Государственной Думы РФ.

В сентябре 2003 г. постановлением Законодательного собрания Пермской области назначен референдум Пермской области по вопросу «Согласны ли Вы, чтобы Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ объединились в новый субъект Российской Федерации — Пермский край, в составе которого Коми-Пермяцкий округ будет являться административно-территориальной единицей с особым статусом, определяемым Уставом края в соответствии с законодательством Российской Федерации?». Через неделю аналогичное постановление принимает Законодательное собрание Коми-Пермяцкого автономного округа. В октябре 2003 г. во время рабочей поездки Президента РФ В. Путина в Пермскую область и Коми-Пермяцкий автономный округ вопрос об объединении двух субъектов и содействии их экономическому развитию стал главной темой обсуждений, и в ноябре 2003 г. Президент России издает Указ «О мерах по социально-экономическому развитию Коми-Пермяцкого автономного округа и Пермской области». Тогда же высшими должностными лицами Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа подписано Соглашение между этими субъектами РФ о правовом положении Коми-Пермяцкого округа в составе Пермского края. 7 декабря состоялся референдум, на котором подавляющая часть участвовавших в референдуме (более 80 %) округа и области высказалась за их объединение. Наконец, в феврале 2004 г. Президент РФ внес на рассмотрение в Государственную Думу проект федерального конституционного закона «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа», который и был принят обеими палатами Федерального Собрания в течение месяца.

Не анализируя суть этого закона, создавшего на территории России новый субъект РФ — *Пермский край*, отметим, что его долгожданное и хорошо подготовленное появление было весьма непростым юридически и поставило ряд новых специфических задач.

Некоторые очевидные последствия объединения (например, потеря депутатских мест в Совете Федерации и Государственной Думе, а также представительства в Государственном Совете РФ или потеря бюджетной поддержки из средств федерального бюджета) были отодвинуты на конец переходного периода, а отдельные заверения населения на референдуме (например, о сохранении административно-территориальной целостности бывшего Коми-Пермяцкого округа и об особом статусе соответствующей территории) вошли в закон при

Пространство власти и мир человека

явной невозможности их вписывания в систему действующего федерального законодательства. В принципе выход из этого правового тупика мог бы найтись при внесении в закон о местном самоуправлении всего двух незначительных поправок — исключения требований пешеходной доступности для статуса сельского поселения (это позволило бы сформировать крупные первичные муниципальные образования как альтернативу теперешних районов на территории автономного округа) и введения в главу 11 «Особенности организации местного самоуправления» дополнительной статьи (к статьям о ЗАТО, наукоградах и т. п.) о национальном муниципальном округе.

Самым же сложным, без сомнения, будет выполнение нормы закона о Пермском крае, содержащейся в п. 2 ст. 1: «образование нового субъекта Российской Федерации осуществляется в целях ускорения социально-экономического развития Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа и повышения уровня жизни населения, проживающего в указанных субъектах Российской Федерации». То, что за несколько лет развитие Пермского края и улучшение жизни населения может произойти — вполне вероятно (ведь происходило оно и до сих пор); сложнее определить, *насколько связан этот гипотетический прогресс с объединением регионов* и насколько это будет полезным для относительно благополучной территории *Пермской области*.

6.5. Прогноз последствий

В комплекте обязательных сопроводительных документов к проекту закона о Пермском крае имелся и «Прогноз социально-экономических последствий объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа». В этом документе утверждалось, что по прогнозным оценкам, в 2006 г. по сравнению с 2002 г. прирост промышленного производства в округе может составить 6,8 % (против ожидаемого в условиях самостоятельного субъекта спада на 1,2 %). В базовом для экономики округа лесопромышленном комплексе объемы производства могут увеличиться на 10,6 % (против ожидаемого снижения на 5,3 %). Объемы сельскохозяйственного производства могут увеличиться на 12,5 % (против ожидаемого снижения на 3,5 %). Темп роста инвестиций в экономику округа может превысить ожидаемый уровень более чем в 8,9 раза. Достижение интеграционного эффекта, указанного в цитируемом прогнозе, рядом экспертов рассматривалось весьма скептически, поскольку уже в настоящее время такая интеграция осуществляется достаточно широко. Лесозаготовительные и сельскохозяйственные предприятия округа устойчиво связаны с экономикой области, более 80 % крупных промышленных предприятий округа являются структурными подразделениями предприятий области, предприятия деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности области потребляют 88 % древесины, заготавливаемой в округе, население Пермской области потребляет 24 % картофеля, 16,2 % овощей, 29 % мяса, производимых в округе. Некоторая часть бюджетной «несправедливости», когда основная прибыль от переработки и прямого потребления сырья Коми-Пермяцкого округа оседала на перерабатывающих и в торговых предприятиях Пермской области, вероятно, может быть исправлена в рамках единого Пермского края, но вряд ли только это сможет в 8 раз увеличить инвестиционные потоки.

Одновременно в Прогнозе отмечалось, что при агрегировании показателей по Пермской области и Коми-Пермяцкому автономному округу (налоговый потенциал, численность населения и нормативные расходы), используемых для расчета средств из федерального фонда финансовой поддержки Пермский край уже не сможет претендовать на финансовую поддержку, т. к. превышение индекса налогового потенциала над индексом бюджетных расходов (основные показатели, участвующие в расчете) сохранится и в объединенном варианте. А без сохранения финансовой поддержки Коми-Пермяцкого автономного округа из федерального бюджета на переходный период придется выделять округу как субъекту межбюджетных отношений Пермского края финансовую помощь из регионального бюджета на выравнивание уровня обеспеченности расходов. Это снизит положительный эффект и динамику развития. Делался справедливый вывод: «Таким образом, обязательным условием проведения объединительного процесса должно стать сохранение прежнего порядка финансирования округа из федерального бюджета на время переходного периода».

6.6. Как оценить результаты «укрупнения»

Вопросы «зачем предпринимать?» или «что дало?» образование нового субъекта РФ через объединение территорий и ресурсов рядом расположенных регионов, не слишком важные на первом этапе образования Пермского края, могут стать исключительно злободневными на других территориях страны, в другое время (например, при очередных выборах) и, главное, в контексте оценки смысла и результатов социальных реформ, ход которых может существенно скорректировать изменение ареалов предоставления целевых бюджетных средств, проживания «льготников» и т. п. В любом случае полезно иметь ряд критериальных параметров, позволяющих оценивать целесообразность и конечный эффект объединения регионов.

Прежде всего следует установить, что необходимо сопоставить одновременно в трех единицах территориального устройства: а) в субъекте РФ № 1 (например, в Пермской области), б) в субъекте РФ № 2 (например, в Коми-Пермяцком автономном округе), в) в новом субъекте РФ (например, в Пермском крае). При этом все параметры оценки должны сопоставляться не за год, а за ряд лет для того, чтобы исключить влияние временного изменения конъюнктуры. В общем случае сравнение должно проходить в рамках двух периодов: а) до образования нового субъекта РФ (например, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 гг.) и б) после образования нового субъекта РФ (например, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 гг.).

Ответ на ранее поставленный вопрос о результативности объединения регионов может быть получен при анализе динамических рядов нескольких качественно различных показателей. По каждому из трех субъектов РФ (двум ранее существовавшим и новому, объединенному) и по годам двух сравниваемых периодов (до и после объединения) следует проследить динамику таких параметров ситуации: а) доходы бюджета в целом и в контексте статей бюджетной классификации (укрупненно), б) полный перечень расходов федерального бюджета на территории субъектов РФ (включая трансферты, программы региональные, программы отраслевые, другие целевые средства всех видов), в) расходы бюджета в целом и в разрезе статей бюджетной классификации (укрупненно),

Пространство власти и мир человека

г) бюджетная обеспеченность на 1 чел., д) средства всех социальных фондов (в целом и по отдельности) на 1 чел., е) параметры социально-инфраструктурного обеспечения (характерные для регионов), ж) показатели уровня жизни (доходы отдельных групп населения и пр.), з) показатели качества жизни (продолжительность жизни, уровни заболеваемости и пр.).

Для оценки хозяйственных последствий объединения регионов целесообразно сравнить объемы поставок на внутренний рынок регионов до и после объединения основных видов сельхозпродукции, продукции машиностроения, продукции других отраслей промышленности. Полезно также отдельно проанализировать динамику объема инвестиций (всего и в том числе: крупных инвесторов субъекта № 1 на территории субъекта № 2 и крупных инвесторов субъекта № 2 на территории субъекта № 1) относительно трех субъектов РФ и за указанные годы.

Обязательно следует рассчитать ожидаемые затраты на образование новых органов власти, на обновление символики и сравнить прежний и новый уровень всех управленческих расходов (федеральных, региональных и муниципальных) на территориях субъектов № 1, № 2 и № 3.

Необходимо иметь в виду, что оценки ожидаемых последствий образования нового субъекта РФ, как и любые другие оценки региональных ситуаций, являются множественными, характеризуют *разные* стороны проблемы и лишь формально (с потерей многих аспектов) могут быть агрегированы в единый, интегральный оценочный показатель. Так, в результате объединения регионов бюджетная обеспеченность населения может снизиться (например, в связи со снижением финансовой поддержки депрессивной части нового субъекта РФ), а доходы населения могут возрасти, не обязательно произойдет рост внутрирегиональных поставок производимой в новом регионе продукции, но может увеличиться вывоз продукции в другие регионы и т. д. Эффект (как и отрицательные последствия) объединения регионов проявляется в самых различных сферах.

6.7. Освоение первого опыта

Принятие закона о Пермском крае не оставило равнодушным руководство и население многих субъектов РФ. Некоторые из региональных лидеров заявили о намерениях существенных территориальных приращений за счет регионов соседей; соответствующие публично заявленные идеи были весьма неоднозначно встречены теми, кто мог потерять свою самостоятельность и сам претендовал на лидерство (таковы, например, были реакции руководства Челябинской области на предложения руководства Свердловской области о возможном объединении областей). Эти нестыковки позиций подтвердили высказанные нами в ходе соответствующих Парламентских слушаний предположения о том, что объединение «равных» будет связано с гораздо большими политическими проблемами, чем объединение относительно благополучного региона с каким-либо размещенным на его территории автономным округом, находящимся в явно кризисном состоянии.

Реакция властей отдельных регионов на образование Пермского края (а более точно — на политику укрупнения в целом) продемонстрировала и весьма своеобразные представления о сути федерализма и о субъектах экономических и бюджетно-финансовых интересов.

Опыт принятия федерального конституционного закона о реальном объединении субъектов РФ позволяет сформулировать несколько положений, способных в какой-то степени содействовать расширению практики региональных укрупнений.

Во-первых, на стадии проведения референдума следует исключать любые возможности влияния на принятие решений о будущем объединении субъектов РФ путем необоснованных обещаний и непредоставления населению всей информации о плюсах и минусах объединения, в том числе в вопросах бюджетной обеспеченности дотационных территорий.

Во-вторых, следует крайне осторожно относиться к понятию «особый статус», раскрывая его содержание в соответствующем федеральном законе и распространяя его не только на территорию одного из объединивших регионов (можно уверенно предположить, что наделить таким статусом будут стараться наименее благополучную из объединяющихся сторон), а на всю территорию нового субъекта РФ в течение всего переходного периода.

В-третьих, полезно сразу же увязать потерю прежними субъектами РФ своего государственного статуса с формированием на территории одного из них новой структуры муниципальных образований.

В-четвертых, все последующие действия следует проводить исходя из того, что *«обратного хода» не будет*. Конституция и федеральное законодательство допускают только образование нового субъекта РФ через объединение; разделение, например, новосозданного края на два субъекта РФ практически исключено. В то же время маловероятно, но в принципе возможно наделение какого-либо *имеющегося* автономного округа собственной территорией и полное его размежевание от области или края, внутри которых он находился.

7. Муниципальный передел

7.1. Стремительный старт и исходная позиция

Если изменение статуса, территории и границ избранных субъектов РФ только начинается, и первый прецедент развития этого процесса (образование нового, объединенного Пермского края) еще только обсуждается и вряд ли будет многократно повторен в ближайшие 2—3 года, то перекройка муниципальной России уже обрела черты *всеобщей и неотвратимой акции*. С максимальной оперативностью в сентябре 2003 г. была принята новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (6 сентября 2003 г.), установившая кардинальную смену всех содержательных и пространственных атрибутов местного самоуправления и, главное, определившая предельные сроки (январь 2006 г.), когда все это должно быть реализовано. Объективные предпосылки проведения муниципальной реформы были показаны нами в работах шестилетней давности, а большую вероятность ее проведения мы предсказывали еще четыре года назад [Лексин, Швецов 1998, с. 112—118; Муниципальная Россия 2000, т. 1, с. 210—240]. Тем не менее столь мощного и быстрого разрушения сложившейся сети муниципальных об-

Пространство власти и мир человека

разований не предполагали ни мы, ни подавляющее большинство работников региональных и местных органов власти.

Не рассматривая здесь грядущие перемены в объемах полномочий и ресурсов муниципальных образований (это — отдельный предмет), сосредоточим внимание только на *изменении ареалов власти* органов местного самоуправления, т. е. на сдвигах в пространственной, территориальной конфигурации этой власти. Масштабы этих изменений внушительны; предстоит пересмотреть границы, территорию и статус 11566 юридически полноправных муниципальных образований, из которых статус города имеют 579, поселков городского типа — 488, районов — 1588, сельских советов и округов — 8644, при различиях в построении сети муниципальных образований в отдельных регионах, поскольку органы власти субъектов РФ (как того разрешал закон) довольно свободно учитывали местные условия, традиции, а также реальные возможности организации дееспособного местного самоуправления на конкретной территории.

Напомним, что еще в начале 1990-х годов в России были созданы правовые (в том числе — конституционные) основы и организационные предпосылки превращения местной власти из низового уровня системы советской *государственной власти*, находящегося в субординационных отношениях с вышестоящими ее уровнями, в *местное самоуправление*, не только вполне соответствующее всем новым видовым признакам нашего государства (федеративное, демократическое, социальное, правовое), но даже *опережающее реальное воплощение этих признаков*. Россия, ратифицировав Европейскую хартию местного самоуправления, вошла в единое европейское местно-самоуправленческое пространство. Тем самым сближение европейского и российского подходов к организации местного самоуправления намного опередило российско-европейскую интеграцию по другим направлениям. Такой прорыв стал еще одним подтверждением высокого реформационного потенциала российского общества, но, будучи воплощенным в нормах Конституции РФ, федеральных и региональных законах, он юридически закрепил и такое качество любого «опережения», как «несоответствие реальности». Последнее выразилось и в более чем условной бюджетной независимости местного самоуправления, и в весьма иллюзорной границе между «местным» и «государственным», и, главное, в крайне слабом энтузиазме населения по поводу открывшихся перспектив самоорганизации и собственной ответственности за происходящее на территории.

В этот период местное самоуправление определялось российским законодательством как уже *состоявшийся результат* реализации конституционного права жителей населенных пунктов избирать местные органы власти для решения в пределах этих поселений законодательно установленных «вопросов местного значения» и (в установленных законом пределах) непосредственно принимать участие в решении таких вопросов. Предполагалось, что властные интенции местного самоуправления будут реализовываться через представительные (выборные) и исполнительные (административные) органы, которые могут действовать самостоятельно и под свою ответственность и располагают (по закону) необходимыми для этого ресурсами. Все, связанное с местным самоуправлением или местной властью, не было встроено в систему государственного управления; местная и государственная власти в пределах «вопросов местного значения» считались независимыми друг от друга.

Под муниципальным образованием понималась *территория*, в пределах которой реализуется местное самоуправление, имеющее своими признаками: а) избранный местным населением представительный орган власти, б) принятый этим органом или непосредственно населением устав и в) самостоятельно (хотя бы частично) формируемый и исполняемый местными органами власти бюджет. Вхождение одних муниципальных образований в состав других было допустимо, в результате чего сформировалось несколько муниципальных уровней, но при этом органы местного самоуправления всех муниципальных образований были по закону абсолютно равноправны и равнополномочны (что-то похожее имело место и на уровне субъектов РФ, например, в Пермской области с расположенным на ее территории независимым от нее Коми-Пермяцким округом). Уже при первом взгляде на законодательно установленные конструкции «местного самоуправления» и «муниципальных образований» возникало множество вопросов и прежде всего о правомерности статусного изоляционизма местного самоуправления от государственной власти и о смысле равнополномочности всех его единиц на территории России.

Замена на территории современной Российской Федерации советской системы местных органов государственной власти системой органов местного самоуправления сопровождалась существенным сокращением общего числа объектов на местном (низовом) уровне территориального управления. Если до 1993 г. в Российской Федерации на этом уровне функционировало 29445 органов государственной власти, то в 1998 г. по данным Центризбиркома РФ насчитывалось 13669 органов местного самоуправления и соответственно муниципальных образований, а Госкомстат России приводил еще меньшее их число — 12532 муниципальных образования. Через год их количество в сводках этого ведомства увеличилось до 12680, а в 2000 г. вновь снизилось до 12261 муниципального образования. Такие количественные колебания свидетельствовали о нестационарности ситуации — продолжался процесс новообразования, ликвидации, объединения, поглощения муниципальных образований.

7.2. Территориальная организация местного самоуправления

До принятия новой редакции закона о местном самоуправлении федеральная статистика выделяла семь типов муниципальных образований. В 1998 г. это были — города (областные центры); районы в городе; районы; города (районные центры); поселки; сельские округа; другие поселения. Начиная с 1999 г. Госкомстатом России применялась несколько иная типология муниципальных образований — административные районы; города, в том числе республиканского, краевого, областного, окружного подчинения; городские районы и округа; поселки городского типа; сельские администрации; сельские населенные пункты. На 1 сентября 2000 г. наибольшую долю — 76 % в совокупности муниципальных образований составляли *сельские администрации*, которые существовали на территории 38 субъектов Российской Федерации. На втором месте находились *административные районы* 12 % от общего числа, которые действовали на территории 71 субъекта РФ. Далее следовали *города*: — 5 % (в том числе 3 % городов республиканского, краевого, областного и окружного подчинения); эти

Пространство власти и мир человека

типы муниципальных образований имелись в 76 и 72 субъектах РФ соответственно. В число муниципальных образований входили также *поселки городского типа* (4 %), *сельские населенные пункты* (около 2 %) и *городские районы* (1 %).

Действующее законодательство позволяло субъектам РФ выбирать *любые варианты* территориальной организации местного самоуправления, различающиеся комбинациями муниципальных образований разных типов. Самыми простыми из них являются варианты, основу которых составляют муниципальные образования всего одного типа. Такими, например, были схемы в четырех субъектах РФ — в Республике Карелия, в Республике Тыва, в Эвенкийском и Усть-Ордынском Бурятском автономных округах, где местное самоуправление осуществлялось только в масштабах административных районов. В двух субъектах Федерации местное самоуправление было организовано только на уровне городских районов и округов. И если в одном из них (в г. Санкт-Петербурге) это представлялось более чем уместным, то в другом (в Республике Ингушетия) такой выбор можно считать довольно неожиданным. В эту же группу следует включить и Республику Саха (Якутия), где муниципальными образованиями являлись лишь два поселка городского типа.

В противоположность столь простым организационным схемам в ряде регионов были использованы особо сложные. Сразу же надо отметить, что нет ни одного субъекта Федерации, где бы одновременно были бы представлены все типы муниципальных образований. Однако была группа из шести регионов, в каждом из которых сосуществовали по шесть типов муниципальных образований. В четырех из этих субъектов Федерации — в Хабаровском крае, Тюменской, Магаданской и Астраханской областях были представлены все типы муниципальных образований, кроме городских районов и округов, в Республике Мордовии отсутствует только такой тип муниципальных образований, как сельские населенные пункты, а во Владимирской области — сельские администрации.

Между двумя указанными — самыми простыми и наиболее сложными схемами территориальной организации местного самоуправления — располагались все прочие варианты сочетания типов муниципальных образований. Наиболее распространена была схема, построенная на основе двух типов муниципальных образований — административных районов и городов. Ее использование было узаконено в 27 субъектах РФ. Напротив, именно этих двух типов муниципальных образований не было в таких субъектах федерации, как Республики Адыгея, Ингушетия и Башкортостан, а также в Агинском Бурятском автономном округе. Здесь территориальную основу местного самоуправления составляли поселки городского типа и сельские администрации. Вдобавок к этим субъектам РФ еще в 11 регионах — в Ставропольском крае, в Курской, Пензенской и Новосибирской областях, в республиках Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Татарстан, Хакасия и Саха (Якутия), в Ненецком и Агинском Бурятском автономных округах — административные районы также не являлись муниципальными образованиями. Сельские населенные пункты были муниципальными образованиями только в девяти субъектах РФ. Поселки городского типа имели этот статус в 48 регионах, а сельские администрации — в 38 субъектах РФ.

Особенностью российской системы территориальной организации местного самоуправления образца 1995—2003 гг., как отмечалось, была принципиальная возможность вхождения одних муниципальных образований в состав других. Эта

возможность была реализована в 32 субъектах Российской Федерации, в которых более 6,5 тыс. муниципальных образований (как правило, это сельские населенные пункты, сельские администрации и поселки городского типа) входили в состав других аналогичных по своему статусу объектов местного самоуправления (чаще всего административных районов). Такая композиция муниципальных образований порождала множество непростых организационно-управленческих проблем, с которыми сталкивались местные власти, вынужденные взаимодействовать по поводу своих пересекающихся полномочий в пределах одной и той же локальной территории.

Более чем в половине субъектов Российской Федерации число муниципальных образований в этот период составляло от 20 до 100. В пяти автономных округах и одной автономной области число муниципальных образований не превышало десяти: в Чукотском округе — 9, в Коми-Пермяцком — 7, в Еврейской автономной области — 6, столько же их и в Усть-Ордынском округе, в Таймырском — 4 и в Эвенкийском — всего 3. Безусловными лидерами по числу муниципальных образований были две республики — Башкортостан и Татарстан, в каждой из которых насчитывалось более 900 территориальных единиц местного самоуправления.

7.3. Муниципальное разнообразие

Муниципальные образования России к началу новой муниципальной реформы отличались огромным разнообразием. Так, доля населения в трудоспособном возрасте на территориях отдельных муниципалитетов различалась в 1,75 раз (в городах — в 1,4 раза), по душевому производству промышленности — в 16 раз и сельскохозяйственной — в 11 раз, по душевому объему розничного товарооборота — более чем в 10 раз и т. п. Трудно представить, чтобы в одном сельском районе среднестатистический житель покупал все необходимое для повседневной жизни на сумму в десять (!) раз меньше, чем в другом, но это — статистически подтвержденный факт.

Более чем в тысячу раз отличалась численность жителей в отдельных сельских поселениях и во столько же раз в отдельных городах. Порядково различались территории районов. Самый компактный из них — Сердобский район Пензенской области (всего 20 кв. км), самый большой — Оленекский национальный район в Республике Саха (Якутия), который занимает площадь около 315 тыс. кв. км (почти в 16 тысяч (!) раз большую). Самые маленькие по площади районы располагались преимущественно в Европейской части страны — четыре из них находились на территории Московской области, два — в Республике Дагестан, по одному — в Пензенской, Оренбургской и Архангельской областях. Вполне естественно, что самые крупные районы были расположены в Сибири и на Дальнем Востоке. Из их первой десятки — пять находятся в Республике Саха (Якутия), по два района — в Чукотском автономном округе и в Хабаровском крае и один — в Красноярском крае.

Меньше всего населения проживало на территории Алеутского района Камчатской области: численность его жителей составляет всего 800 человек. Всего на 500 человек больше проживало в Соловецком районе Архангельской области, на столько же превосходил его по числу жителей и Джайрахский район Республики Ингушетия. В десятку самых малочисленных районов (с числом

Пространство власти и мир человека

жителей до 4 тыс. человек) входили еще два района Камчатской области и столько же районов Республики Саха (Якутия), кроме того, по одному району Читинской и Кемеровской областей и Хабаровского края. Десять самых многочисленных районов — с числом жителей от 170 до 260 тыс. человек — сосредоточились в Европейской России и всего в двух областях — в Московской (восемь районов) и Ленинградской (два района). Больше всего людей живет в Одинцовском районе Московской области — почти 257 тыс. человек. Это в 320 раз больше, чем в самом малочисленном районе, расположенном, как уже указывалось, в Камчатской области. Районом с самой низкой плотностью населения оказался уже упоминавшийся самый большой по площади Оленекский национальный район Республики Саха (Якутия): 0,01 человек на кв. км. Наибольшая плотность населения (1181 человек на кв. км) отмечена в Люберецком районе Московской области.

Вся эта масса разнообразных территорий в соответствии с новой редакцией закона о местном самоуправлении должны быть трансформирована в *принципиально новое качественное и количественное состояние*. До 1 января 2005 г. органы государственной власти субъектов РФ должны наделить имевшиеся на 8 октября 2003 г. и новообразованные муниципальные образования тем или иным новым статусом и установить их четкие границы.

7.4. Унификация муниципалитетов

Новая редакция закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» существенно *унифицирует* и *структуру* муниципальных образований и *принципы* их пространственного определения. Предусмотрены 5 типов муниципальных образований: городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения. Все находящееся за границей поселений (например, за городской чертой) считается межселенной территорией. При этом установлено, что *сельское поселение* — один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов); *городское поселение* — город или поселок с прилегающей территорией (в составе городского поселения также могут находиться сельские населенные пункты, не являющиеся сельскими поселениями в соответствии с Федеральным законом и законами субъектов РФ); *муниципальный район* — несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией; *городской округ* — городское поселение, которое не входит в состав муниципального района; *внутригородская территория города федерального значения* — часть территории города федерального значения.

В сельских и городских поселениях, а также на внутригородской территории городов федерального значения местное самоуправление должно осуществляться населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. В муниципальном районе местное самоуправление должно осуществляться населением в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые к тому же могут осуществлять *отдельные государственные полномочия*, передаваемые органам местного самоуп-

равления федеральными законами и законами субъектов РФ. В городском округе органы местного самоуправления осуществляют полномочия по решению установленных законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

В соответствии с этой структурой муниципальных образований должны быть *установлены или изменены границы* территорий всех поселений (за исключением территорий городских округов), а также возникающих на территориях с низкой плотностью населения межселенных территорий (в составе муниципальных районов). При проведении этой работы законом предложено считать *территорией поселения исторически сложившиеся* земли населенных пунктов независимо от форм собственности и целевого назначения, *прилегающие* к ним земли общего пользования, территории *традиционного природопользования* населения соответствующего поселения, *рекреационные* земли и земли для *развития* поселения; определено также, что в границах городского поселения могут находиться один город или один поселок с прилегающей территорией, а также сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями. В границах сельского поселения могут находиться один сельский населенный пункт с численностью населения, как правило, более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения — более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения — менее 3000 человек каждый). По этому же закону сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек, как правило, входит в состав городского или сельского поселения и в то же время такой населенный пункт с учетом плотности населения субъекта РФ и доступности территории поселения в соответствии с законами субъекта РФ может наделяться статусом сельского поселения. Сельский населенный пункт с численностью населения менее 100 человек расположенный на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях, может не наделяться статусом поселения и данный населенный пункт может не входить в состав поселения, если такое решение принято на сходе граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте.

7.5. Спорные вопросы

На наших глазах создается совершенно новая основа формирования пространства власти местного самоуправления в России, породившая уже при первом знакомстве с нею множество вопросов, ответы на которые лежат за гранью новой редакции закона о местном самоуправлении. Уже при первых обсуждениях проекта закона проявилось скептическое отношение к положению о том, что границы поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, устанавливаются с учетом *нешеходной доступности* до административного центра сельского поселения и обратно в течение рабочего дня для жителей

¹¹ Здесь и далее странная для закона модальность глагола «могут», свидетельствующая о необязательности действия.

Пространство власти и мир человека

всех населенных пунктов, входящих в состав поселения, а границы муниципального района — с учетом транспортной доступности до административного центра муниципального района и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в состав муниципального района. Указанные требования в соответствии с законами субъекта РФ могут (см. предыдущую сноску) не применяться при установлении границ муниципальных районов на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях.

В ряде положений новой редакции закона сделаны попытки снять спорные позиции предыдущей редакции, и более четко обозначено, например, что границы поселения не могут пересекаться границами населенного пункта, что территория одного поселения не может находиться внутри территории другого поселения и что территория городского округа не должна входить в состав территории муниципального района. По новым правилам границы муниципального района должны устанавливаться с учетом «создания условий» для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района, а также для осуществления на всей территории муниципального района отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов РФ; при этом также было определено, что границы муниципального района не могут пересекаться границами поселения.

Вмененные новой редакцией закона о местном самоуправлении правила определения муниципальных территорий страны вызвали немалое недоумение. Что обозначает в законе глагол «могут», — могут, когда захотят, когда это необходимо, когда придет время? Что будет с землями лесного фонда и с сельскохозяйственными землями? Ведь закон определил включение в территории поселений земли для рекреации, для развития (!) и вообще не обозначил земли целевого назначения. Особенно важным становится п. 2 (10) ст. 11 рассматриваемой редакции закона, гласящий, что «размеры территории поселения устанавливаются с учетом численности его населения».

Самое же главное: новая редакция закона логически не связала территорию, экономическую базу существования ее населения и налогово-бюджетный потенциал. Критерием определения территории и границ муниципальных образований согласно ст. 11 Закона считается исключительно доступность власти населению, причем не в письменном общении, не с помощью Интернета или телефонной связи, а исключительно лично-контактной, осуществляемой в зоне «пешеходной доступности».

7.6. Сжатие границ местной власти

Важно понять, что изменение перечня муниципальных образований менее всего есть простое переименование. Каждое новоназванное муниципальное образование должно обрести *свои* границы, *свою* территорию внутри этой границы, *свою* меру ответственности за благополучие территории и меру власти, официально или неформально распространяющуюся на землю, собственность, социальные блага населения. Конечно же, потенциал этой власти зависит от того, насколько дорога земля, насколько «богаты» хозяйствующие субъекты, однако не менее существенна и пространственная составляющая, *размеры* территории власти, позволяющие выгодно разместить экономически самодостаточные объекты или,

наоборот, создающие массу проблем в связи со слабой инфраструктурной (прежде всего, транспортной) насыщенностью, избыточностью незанятого населения и т. п. Поэтому собственно территориальное размежевание новых муниципальных образований и проведение между ними границ — не формальный акт, а серьезнейшая акция одновременно административного, экономического и социального характера с исключительно долгосрочными последствиями. Дополнительную интригу вносят положения новой редакции закона о местном самоуправлении, позволяющие одним муниципальным образованиям сохранить границы по состоянию на 8 октября 2003 г. и получить статус, «соответствующий его прежнему положению», а другим — изменить и первое, и второе. Появляется много любопытных коллизий в случаях, когда территория поселения находится внутри территории другого поселения, и требуется либо изменение границ территорий указанных муниципальных образований, либо статусное преобразование каждого из них.

Городские и сельские поселения, являвшиеся муниципальными образованиями на 8 октября 2003 г., должны быть обязательно преобразованы или их границы должны быть изменены в случаях, если в настоящее время не соблюдается требование о том, что территории всех поселений (за исключением территорий городских округов) входят в состав муниципальных районов, требование *пешеходной* доступности до административного центра сельского поселения и обратно в течение рабочего дня для жителей *всех* (!) населенных пунктов, входящих в состав поселения, а также *транспортной* доступности до административного центра муниципального района для жителей всех поселений, входящих в состав муниципального района, и, наконец, если территория поселения находится внутри территории другого поселения. Во всех остальных случаях органы государственной власти субъекта РФ обязаны установить прежние границы указанных муниципальных образований и наделить их статусом городских или сельских поселений.

Начинается процесс законного *сжатия* (уменьшения) территорий местной власти до уровня пешеходной доступности (к административному центру сельского поселения) или транспортной доступности (к административному центру муниципального района). Исключение делается только для территорий с низкой плотностью населения и для труднодоступных местностей. Одновременно появляется вполне законная альтернатива преобразованию района по причинам транспортной доступности — налаживание внутри его нормального транспортного сообщения.

При жесткой административной обязательности изменения границ и преобразования муниципальных образований, существовавших на 8 октября 2003 г., закон предусматривает не меньшую обязательность процедуры *выяснения* и *учета мнения населения* — самого пластичного условия принятия административных решений, зависящего, в частности, от постановки вопроса и от формирования представлений о благодетельности для населения сохранения ими преобразования территории. При этом мнение населения иногда может трактоваться и как нечто, высказанное народными избранниками — представительными органами местного самоуправления. В ряде случаев требуется «сопряженный» учет мнения (раздельного голосования) населения одновременно нескольких территорий. Такая ситуация возникает, например, при перемене статуса городского

Пространство власти и мир человека

поселения в связи с наделением (или лишением) его статусом городского округа (ч. 7 ст. 13 закона); соответствующий закон субъекта РФ может быть принят только при одновременном согласии населения городского поселения и населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) городское поселение.

7.7. Новые проблемы и ожидаемые последствия

Если к решению задачи установления фаниц, определения территории муниципальных образований и инвентаризации находящейся на этой территории собственности подходить серьезно, понадобятся средства и кадры, которые на порядок превышают имеющиеся в настоящее время. Осознавая это, законодатель «допускает» сначала утверждение фаниц муниципальных образований в виде «картографического описания», и лишь к концу 2006 г. эти «описания» должны быть заменены теми, что соответствуют фадостроительному и земельному законодательству. Трудно, однако, предположить, что за год появятся тысячи квалифицированных геодезистов, картографов и оценщиков, соответствующая техника и средства для проведения всех этих работ. В масштабах страны (напомним, при серьезном отношении к делу) это потребует миллиардных средств, не предусмотренных ни в одном бюджете.

Таким образом, «муниципальный передел» оказывается значительно более сложным технологически и гораздо менее определенным в финансовом и правовом отношении, чем это представлялось разработчикам новой редакции закона и тем, кто быстрыми темпами провел его принятие. Одна из общих задач — неподготовленность муниципальной России к переменам из-за того, что слишком неформально описан исходный предмет. Подавляющая часть существующих фаниц (а они при изменении статуса муниципальных образований могут быть сохранены лишь в каждом десятом случае) не установлена в полном соответствии с законодательством, описана с неточностями и т. п. Более 30 % земельных участков в Центральной России являются спорными с позиций собственников и границ. При попадании ныне единой системы местного жизнеобеспечения (например, больницы в сельском населенном пункте и обслуживающей ее сельской котельной) в разные руки (в нашем случае больница может «уйти» в районное или городское подчинение) становятся крайне сложными вопросы финансирования и содержания соответствующих объектов. Возникает этически неприятная ситуация передачи в другие руки объектов, построенных с участием населения в селах и городах в период между первой и новой редакциями закона о местном самоуправлении. Обостряется прежняя проблема нахождения на новых муниципальных территориях объектов, принадлежащих (находящихся в административном ведении, финансируемых и т. п.) органам власти других территорий.

Главное же — возрастание (в ряде субъектов РФ — в несколько раз) числа новообразованных органов местного самоуправления со своей территорией избирателей, власти, обязанностей и проблем. Каждый из этих органов и каждая территория должны будут иметь источники доходов хотя бы для содержания собственной бюрократии. При сокращении числа местных налогов всего до двух (налог на землю и налог на рекламу) «самостоятельность» новообразованной массы муниципалитетов будет зависеть в небольшой степени от доли зачисляемых в местные бюджеты региональных и федеральных налогов и в основном

от дотаций из региональных же фондов финансовой поддержки поселений, муниципальных районов и городских округов. Тех, кому понадобится такая помощь, будет более 90 % от всей массы муниципалитетов, в то время как 80 % субъектов РФ (которые должны их подпитывать) сами являются бюджетно недостаточными и получают помощь из федерального бюджета. Конституционно отделенные от системы государственной власти и ни от кого (по Конституции РФ) не зависящие муниципалитеты по-прежнему смогут существовать только в условиях постоянных финансовых вливаний со стороны той же государственной власти с тем лишь различием, что их число и потребность в поддержке будут значительно большими, чем до принятия новой редакции закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации.

* * *

Мы рассмотрели, как и почему сложилась новая пространственная конфигурация публичной власти в новой России, что сдерживало какие-либо существенные изменения этой конфигурации в середине и конце 1990-х годов и как исчезли все ограничители пересмотра границ власти в последние четыре года. Как влияют это территориальное распределение и новейшее перераспределение многоуровневой (федеральная, региональная, местная) власти на бытие территориальных сообществ и отдельных людей, реализующих жизненные интересы в пределах *своей* области, *своего* района, *своего* города или села? Мы постараемся ответить на этот вопрос в следующей статье, сведя воедино изложение наших представлений о таком своеобразном предмете, как «пространство власти и мир человека».

Литература

- Бади Б., Бирнбаум П. Переосмысление социологии государства // Международный журнал социальных наук. 1994. № 4 (7).
- Бакунин М. Кнута-германская империя и социальная революция // Избр. соч. Пг., М., 1922.
- Гайдар Е.Л. Государство и эволюция. М., 1995.
- Ленин В.И. Сочинения. М., Л.: ГИЗ, 1926-1929.
- Киселева А.В., Нестеренко А.В. Теория федерализма. М.: Изд-во МГУ, 2002.
- Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт. Итоги становления и перспективы развития. М.: Формула права, 2004.
- Лексин В.Н., Швецов А. Н. Территориальная дезинтеграция России // Российский экономический журнал. 1992. № 8, 9.
- Лексин В.Н., Андреева Е.Н. Региональная политика в контексте новой российской ситуации и новой методологии ее изучения. М.: Прогресс, 1993.
- Лексин В.Н., Швецов А. Н. Проблемы согласования интересов и организации взаимодействия в системе федеративных отношений // Федерализм. 1993. № 2.
- Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Изд. 2-е. М., 1998.
- Лексин В.Н., Швецов А.Н. Трансформация идеологии и практики российского федерализма в начале XXI века // Российский экономический журнал. 2003. № 3.
- Маркс К, Энгельс Ф. Манифест коммунистической партии // Маркс К., Энгельс Ф. Избр. произв. В 3т. М., 1979.

Муниципальная Россия. М., 2000. Т. 1.

Остром В. Смысл американского федерализма. М.: Арена, 1993.

Российская газета, 16.01.04.

Саликов М. С. Взаимоотношения штатов в системе американского федерализма // Государство и право. 1997. № 9.

Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 2000.

Хайек Ф. Общество свободных. Сдерживание власти и развенчание политики // Открытая политика. 1995. № 8(10).

Черепнин Л. В. Образование русского централизованного государства в XIV—XV веках.

Очерки социально-экономической и политической истории Руси. М.: Соцэкгиз, 1960.

Шаймиев М. Вместе в XXI век // Федеральная газета. Июнь 2002 г. № 81.

Штирнер М. Единственный и его собственность. Пг., 1918.

Элиас Н. О процессе цивилизации. М., СПб.: Изд-во Университетская книга, 2001.

Энгельс Ф. Введение к «Гражданской войне во Франции» // Маркс К., Энгельс Ф. Избр. произв.: В 3т. М., 1979.

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