МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Нижегородский государственный университет
им. Н.И.Лобачевского»

04201260537

На правах рукописи

Удалов Владимир Сергеевич

ЦЕНТР-ПЕРИФЕРИЙНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В ПРОЦЕССЕ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Специальность 23.00.02 – политические институты, процессы и технологии.

Научный руководитель:
Доктор исторических наук,
профессор, заслуженный
деятель науки РФ Колобов О.А.

Нижний Новгород
2012

Оглавление

Введение

Глава 1. Центр-периферийный подход в системе базовых концептов государственного строительства.
1.1. Теоретические аспекты государственного строительства как интегральной части российского политического процесса.
1.2. Система «центр-периферия» в контексте современных российских трансформаций.
1.3. Актуализация европейского опыта обустройства государственных дел в современных условиях российской модернизации.

Глава 2. Генезис, динамика и технологии российского государственного строительства в 1990-е гг.
2.1. Становление новой государственной системы в Российской Федерации.
2.2. Механизмы укрепления и проблемы реформирования российского государственного комплекса в конце XX века.

Глава 3. Инновационная составляющая модернизации российского государственного строительства в начале XXI века и ее особое значение для общественно-политической жизни страны.
3.1. Концепция и механизм функционирования федеральных округов как основы модернизации системы государственного управления.
3.2. Практика назначения глав регионов как инновационный компонент государственного строительства в начале XXI века.
3.3. Политическая кластеризация как основа центр-периферийного взаимодействия в системе современного государственного строительства.

Заключение

Список использованных источников и литературы

Введение

Актуальность темы исследования. Сегодня российский политический процесс находится на таком качественном этапе своего развития, которое вынуждает переосмысливать и содержательно развивать целый ряд устоявшихся понятий, к которым относится и термин «государственное строительство» (в широком смысле - управленческая деятельность органов законодательной, исполнительной, судебной власти, прокуратуры в целях построения вертикали государственного управления, обеспечения ее эффективного функционирования и поддержания политического единства страны) как предмет деятельности государства. В той мере, в которой наука государственного строительства способна наполнить это понятие определенным содержанием, а практика государственного строительства воплотить это содержание в действительность, и происходит стратегическое осознание и реализация новых горизонтов развития российского государства как такового.

В постсоветский период политического развития России функции государственного строительства практически незаметно перешли к самому государству, для которого эти функции совсем не являются основными. В результате, «государственное строительство» постепенно растворилось в самом «государстве» и почти исчезло как самостоятельное образование. Между тем тождественность и расхождение понятий «государства» и «государственного строительства» стоит определять, в первую очередь, их функциями.

Государство как форма первична относительно своего содержания - государственного строительства, и выступает как его цель, которая вносит в государственное строительство определенность, превращая его из возможности на действительность. В свою очередь, государственное строительство формирует условия этого превращения, выступая как

необходимый конститутивный процесс, который осознает свою ответственность и направляет все усилия на осуществление цели.

Таким образом, изначально государство выступало как цель государственного строительства, и задание, которое должно было решать государственное строительство, возникало из определенности этой цели.

Однако в современных условиях состоялась трансформация функций, в результате чего вместо функции, в которой государство выступает как цель, оно выступает как бы от имени государственного строительства.

Поэтому сегодня, в условиях модернизации государства в целом и системы государственного строительства, в частности, в Российской Федерации как никогда раньше становится безотлагательным вопрос развития государственного строительства как неотъемлемого предмета деятельности государства и интегральной части политического процесса.

Вообще же круг проблем, с которыми столкнулось молодое российское государство в 1990-х - 2000-х годах, был настолько широк и разнообразен, что фактически охватывал все без исключения сферы жизни общества. Распад экономической системы государства, стагнация в основных промышленных отраслях, разрушение существовавших механизмов социальной поддержки населения, многие другие кризисные явления разной степени интенсивности значились среди основных проблем, которые предстояло решить российским властям. Некоторые из них являлись прямым следствием кризиса самой системы государственного управления, распада политических связей между различными уровнями государственной системы. Другие же, имея в своей основе чисто экономические факторы, также многократно усиливались хаотичностью и разнонаправленностью политического процесса.

Это выразилось в потере руководством страны многих из возможных рычагов управления, а позднее и доверия со стороны населения. Эти процессы были характерны для властных структур всех

уровней, в процессах же центр-периферийного взаимодействия столкнулись сразу две негативные тенденции. С одной стороны, обладая весьма ограниченными ресурсами и не получая поддержки из федерального центра, сосредоточенного на решении неотложных общефедеральных задач, региональные власти пытаясь приспособиться к новым условиям бессистемно меняли собственную структуру. С другой - продолжали слабнуть связи между центром и регионами, что порой создавало угрозу и территориальной целостности государства. В связи с развитием этих тенденций уже в начале 1990-х годов встал вопрос о необходимости концептуальных изменений процесса государственного строительства. Но и в начавшийся в 2000 г. качественно новый период модернизации российской системы политического управления продолжались споры относительно принципов государственного строительства, оптимального механизма центр-периферийных взаимоотношений.

Таким образом, вопрос о проблемах и перспективах модернизации российского государственного строительства, а также места центр-периферийного взаимодействия в данном контексте является весьма актуальным. Настоятельно требуется не только анализ имевших место на рубеже XX-XXI вв. попыток реформ системы государственного управления, но и оценка эффективности современного этапа ее модернизации, а также формулирование практических предложений по совершенствованию государственного строительства во благо России.

Объектом настоящего исследования является государственное строительство как часть современного политического процесса Российской Федерации, а **предметом** – особенности его модернизации с учетом фактора центр-периферийного взаимодействия. Следует особо отметить, что анализ подобной проблематики в определенной степени потребовал изучения зарубежного опыта государственного строительства и взаимоотношений в рамках системы «центр-периферия»,

представленных в диссертационном исследованиями опытом достижениями государств ЕС.

Цель исследования состоит в том, чтобы, обобщив постсоветский опыт российского государственного строительства с учетом процессов центр-периферийного взаимодействия, оценить достоинства, недостатки и перспективы модернизации данной системы как части политического процесса. Для достижения поставленной цели следовало решить ряд научно-исследовательских задач, имеющих определяющее значение для успешного и качественного анализа заявленной проблематики:

1. Охарактеризовать центр-периферийный подход в системе базовых концептов государственного строительства, отдельно остановившись на теоретических аспектах государственного строительства как интегральной части российского политического процесса, выделив систему «центр-периферия» в контексте современных российских трансформаций.
2. Проследить пределы и возможности актуализации европейского опыта обустройства государственных дел в современных условиях российской модернизации.
3. Рассмотреть генезис, динамику и технологии российского государственного строительства в 1990-е гг. с учетом процесса становления новой государственной системы в Российской Федерации, подробным анализом механизмов укрепления и проблем реформирования российского государственного комплекса в конце XX века.
4. Дать развернутую характеристику и оценку инновационной составляющей модернизации российского государственного строительства в начале XXI века и ее особого значения для общественно-политической жизни страны, особо выделив концепцию и механизм функционирования федеральных округов, а

также практику назначения глав регионов как инновационный компонент государственного строительства в начале XXI века.

5. Отдельно проанализировать явление «политической кластеризации» как основы центр-периферийного взаимодействия в системе современного государственного строительства.
6. Сформулировать практические рекомендации по совершенствованию системы государственного строительства в Российской Федерации с учетом фактора взаимоотношений в рамках системы «центр-периферия».

Степень изученности темы. Проблема государственного строительства неоднократно становилась предметом интереса и отечественных, и зарубежных исследователей, хотя при этом количество фундаментальных научных трудов, комплексно освещающих опыт генезиса, развития и модернизации системы российского государственного строительства, особенно с учетом центр-периферийного подхода, представляется недостаточным.

В сфере исследований процессов государственного строительства как части современного российского политического процесса заслуживают пристального внимания исследования таких российских ученых, как Алексеев Ю.Г., Аринин А.Н., Атаманчук Г.В., Василенко И.А., Зеркин Д.П., Игнатов В.Г., Колобов О.А., Лобанов В.В., Радченко В.И., Усягин А.В., Уткин Э.А., Шабров О.Ф.

. В качестве солидного аналитического исследования можно отметить монографию А.В. Усягина «Политическое управление и его территориальные аспекты: российский опыт».

Родоначальниками исследования вопросов политической модернизации с полным правом можно считать классиков социологии и политологии: К. Маркса, М. Вебера, Э. Дюркгейма и других мыслителей, выдвигавших теоретические концепции перехода общества к качественно новому состоянию. Большой вклад в понимание целей, средств, этапов и

разновидностей модернизационных преобразований был сделан такими известными учеными, как Г. Алмонд, Р. Арон, С. Верба, У. Ростоу, А. Турен. В процессе изучения тенденций и закономерностей политического развития стран Азии, Африки, Латинской Америки они предложили определение и типологию модернизации, выявили проблемы и трудности ее практической реализации.

Процесс государственного строительства в постсоветской России отразился в работах большого множества современных отечетсвенных политологов, юристов, экономистов, журналистов: А.Н. Аринина, М.В. Баглая, Д. Н. Замятина, З.М. Зотовой, В.Ф. Калиной, Л.М. Карапетяна, М.М. Лебедевой, В.Н. Лысенко, М.Н. Марченко, М.С. Саликова, В.А. Скороходова, И.А. Умновой, В.Е. Чиркина.

Вопросы центр-периферийного взаимодействия как интегральной части государственного строительства затрагиваются в работах таких исследователей, как А.Г. Гранберг, Ю.А. Борко, И.М. Бусыгина, Л.В. Беспалова, А.Я. Лившиц, А.В. Новиков, Л.В. Смирнягин, И.П. Барабанов, С.И. Козлов, В.В. Масленников, Н.М. Федоренко, О.С. Пчелинцев, М.Н. Узяков, Б.М. Штульберг, А.С. Намазова, А.И. Татаркин, Т.В. Игнатова, Л.И. Глухарев, В.Ф. Туровский и др.

Эмпирическая база исследования включает оригинальные документы, подавляющее большинство из которых являются официальными документами Российской Федерации. Тем не менее, при анализе зарубежного опыта государственного строительства и центр-периферийного взаимодействия использовались документы государственных органов европейских стран и ЕС. Их анализ позволил разрешить две основных задачи: рассмотреть зарубежные модели государственного управления и сделать вывод о возможности адаптации лучшего зарубежного опыта в России. Документы и материалы подобного рода составляют первую группу источников.

Вторая, наиболее многочисленная группа источников объединяет в себе разноуровневые нормативно-правовые акты Российской Федерации, напрямую касающиеся проблем государственного строительства. Особая роль здесь отводится Федеративному договору, Конституции РФ, документам Президента РФ. Эти документы, несомненно, являются основополагающими при изучении центр-периферийного взаимодействия в контексте модернизации государственного строительства РФ.

Третья группа источников, объединяющая интервью официальных лиц, сообщения органов власти и статистические данные, также играет значительную роль в диссертационном исследовании. Источники подобного рода не только дополняют собственно анализ заявленной проблематики. Зачастую в них раскрывается суть закрепленных в нормативно-правовых актах положений.

Методология диссертационного исследования основывается на представлении о четырех уровнях научного познания: философском, общенаучном, специально-научном и конкретно-проблемном.

Специфика предмета работы предопределила выбор системного подхода в качестве методологической основы исследования. Его использование позволяет рассматривать систему российского государственного строительства в качестве целостной системы, атрибуты которой возникают в процессе осуществления внутриполитического курса страны. Для решения поставленных задач был использован структурно-функциональный вариант системного анализа, ориентирующий исследователя на анализ структурных характеристик и выявление специфики функционирования системы в целом.

Автор придерживается в исследовании принципов объективности, системности, конкретности, а также описания и анализа конкретных ситуаций, идей, теорий, их сопоставления, объяснения, критики, обобщения полученных знаний в теорию и гипотезу развития.

При проведении данного исследования наряду с общенаучными (сравнение, анализ и синтез, моделирование) использовались также методы политологического познания: неоинституциональный подход, предусматривающий рассмотрение политических институтов через призму формальных норм и неформальных правил внутренней политики государства; мультипарадигмальный подход, позволяющий синтезировать в рамках одного научного исследования достижения различных теоретических школ политологии..

Специфика рассматриваемого объекта предопределила также использование децизионного метода, или метода анализа процесса принятия решений. Он позволяет сконцентрировать внимание на центрах принятия решений (в данном случае, высшем политическом руководстве Российской Федерации), процессе их выработки и последующей реализации.

В ходе работы над заявленной проблематикой автор придерживался принципов объективности и научной доказательности, требующих сопоставления различных суждений и оценок, использования верифицируемых материалов.

В качестве **основных положений диссертации** на защиту выносятся следующие пункты:

1. В российской политологии государственное строительство традиционно рассматривалось преимущественно в одном измерении: в административном, то есть властные инициативы «сверху». Между тем специфика государственного строительства заключается в том, что именно оно формирует власть и должно быть первично относительно нее. Базовой категорией и первичным элементом здесь должен выступать «источник» власти - народ, который может «осуществлять» себя в политическом процессе, выступая полноправным участником государственного строительства и субъектом демократизации.

2. В процессе модернизации российского государственного строительства на современном этапе развития особую роль играет центр-периферийное взаимодействие, в рамках которого, помимо директив федерального центра, обязательно должен иметь место встречный вектор политических инициатив от периферии. Таким образом, государственное строительство получает импульсы роста благодаря диффузии или взаимопроникновению политических инноваций и формированию периферийных политических элит.

3. В государствах ЕС на сегодняшний день существует весьма интересная с точки зрения осмысления зарубежного опыта система центр-периферийного взаимодействия в контексте проблемы государственного строительства. Российским политическим лидерам следует учесть такие важнейшие характеристики «западной» модели, как адресность и ориентированность на конкретные сферы жизнедеятельности территорий, участвующих порой и в разработке подобных программ.

4. Технологии оптимизации системы государственного строительства в 90-е гг. XX века имели базовой задачей определение четких механизмов и процедур реализации основных конституционных функций участников политического процесса в данной сфере. Целями же будущих реформ, предпосылки для которых были заложены в конце XX века, явились создание структурных условий повышения эффективности и функциональности системы государственного управления, реализация в сфере государственного строительства необходимых предпосылок комплексного решения задач национальной безопасности.

5. Образование федеральных округов и практика назначения глав регионов, бесспорно, являются инновационными компонентами российского государственного строительства в начале XXI века, однако требуют адекватной корректировки с учетом современных политических реалий.

6. Основой центр-периферийного взаимодействия в контексте современного государственного строительства РФ должна стать «политическая кластеризация», в рамках которой ключевая роль принадлежит программам развития территорий на долгосрочную перспективу. При этом в них необходимо выделять отдельные блоки о развитии т.н. «региональных столиц» как кластеров, т.е. центров аккумулирования политических, экономических, социальных инициатив и их проецирования на общегосударственный уровень.

Научная новизна предпринятого диссертационного исследования состоит в том, что на основе мультипарадигмального подхода автор выделяет наиболее эффективные технологии государственного строительства, проблемы и перспективы его модернизации в рамках современного российского политического процесса на рубеже XX-XXI веков.

Автором успешно применяется центр-периферийный подход в системе базовых концептов российского государственного строительства, с помощью чего прослеживается дифференциация социально-политического пространства и делаются выводы о перспективах функционирования политической системы РФ в контексте рассматриваемой проблематики.

Диссертантом проведен анализ законодательства и инициатив федерального центра в области модернизации российского государственного строительства, на основе чего выделены такие инновационные инструменты, как образование федеральных округов и практика назначения глав регионов.

На основе применения центр-периферийного подхода автором введен термин «политическая кластеризация» как основа процесса модернизации российского государственного строительства, выделена и научно аргументирована ведущая роль региональных столиц в процессе территориального и общегосударственного развития.

Практическая значимость исследования связана с возможностью использования его результатов в практической деятельности российских властей по модернизации системы российского государственного строительства с обязательным учетом фактора центр-периферийного взаимодействия. Предлагаемые автором практические рекомендации в данной сфере лицам, принимающим решения, могут оказаться весьма ценным дополнением к современной структуре политического управления РФ. Она применима на всех уровнях государственной политической системы, включая федеральный центр, региональные структуры федеральных органов исполнительной власти и муниципалитеты.

Материал диссертации может использоваться в учебном процессе при подготовке и чтении общих и специальных курсов для студентов-политологов и регионоведов, при составлении учебных пособий и монографий по актуальным проблемам современного российского политического процесса.

Апробация результатов исследования. Основные научные положения и выводы диссертационного исследования прошли апробацию в ходе участия автора в ряде научно-практических конференций. Опубликована авторская монография, а также ряд научных статей в Вестнике Нижегородского государственного университета, Ученых записках Казанского (Приволжского) федерального университета, Нижегородском журнале международных исследований.

Структура исследования определяется поставленными целью и научно-исследовательскими задачами. Работа состоит из введения, трех глав, разделенных на тематические параграфы, примечаний, заключения и списка использованных источников и литературы.

Глава 1. Центр-периферийный подход в системе базовых концептов государственного строительства.

1.1. Теоретические аспекты государственного строительства как интегральной части российского политического процесса.

Понятие «государственное строительство» в отечественной и зарубежной политической науке, как правило, рассматривается в двух аспектах — широком и узком. В широком смысле это понятие включает в себя управленческую деятельность органов законодательной, исполнительной, судебной власти, прокуратуры, Президента и иных конституционных органов в целях построения вертикали государственного управления, обеспечения ее эффективного функционирования и поддержания политического единства страны. В узком значении государственное строительство — это деятельность органов исполнительной власти в указанном направлении[1].

В первом случае государственное строительство и местное самоуправление выступает как отрасль социального или государственного управления в общем понимании. Во втором — это система правовых норм, которые закрепляют и регулируют комплекс политических, социально-культурных, экономических, правовых и организационных структур, форм, методов деятельности государственных органов и органов местного самоуправления[2].

Как предмет деятельности государства государственное строительство имеет свое собственное назначение, обусловленное своим смыслом. В этом контексте государственное строительство - это и есть смысл государства, которое содержит в себе воплощение государства как обида, как идеи, осуществляет развитие государства как начала, сущность

[1] Атаманчук Г.А. Теория государственного управления. – М.: Юридическая литература, 1997.
[2] Жеребкин М.В. Политический процесс: типология и режимы функционирования. – М.: ЗАО «Человек & Карьера», 1999.

которого - деятельность.

Между тем в российской политологии государственное строительство традиционно рассматривалось преимущественно в контексте государственно-управленческих отношений, при этом только в одном измерении: в административном, то есть между разными отраслями власти. Однако в случае государственного строительства отношения рассматриваются, к сожалению, только в своем формальном аспекте, преимущественно как политико-административные.

Такое направление изучается как отношения между политиками и государственными руководителями, то есть как создание необходимых условий для соответствующей административной практики. Преимущественно такие работы появляются в сфере науки государственного управления, под которым формально, из позиций административного права, понимают всю незаконодательную и несудебную деятельность государства, то есть ее исполнительную и распорядительную деятельность. Однако само государство при этом рассматривается или как «основной инструмент политической системы общества», или не рассматривается вообще.

Например, необходимость новой концепции государственного управления в научных трудах обосновывается тем, что она должна учитывать специфические условия становления государства. Однако обычно как предмет рассматривается управление, то есть мотивируется это уже тем, что «только государственное управление обеспечивает функционирование и развитие общества». В итоге подмены понятий мы наблюдаем такой вариант, который стал традиционным, где вместо раскрытия в словосочетании «государственное управление» ключевого слова происходит понятийный «отход» в другую сферу. То есть понятие «государства» нераскрывающееся, сразу происходит переход к понятию «общества», которое рассматривается как объект государственного управления. Это один аспект некорректности такого формального

подхода.

Второй его аспект заключается в абсолютной приоритетности в нем понятие «государственная власть». В связи с этим все недостатки политико-административного подхода в рассмотрении государственного управления автоматически были перенесены на сферу государственного строительства, к которому и без того относились в известной мере формально.

Между тем специфика государственного строительства заключается в том, что оно является «созданием» государства, то есть формирует власть и первично относительно нее. Это значит, что категория «власть» в государственном строительстве вторична, а его базовой категорией, его первичным элементом выступает «источник» власти - народ, который может «осуществлять» себя в государстве, только выступая полноправным участником государственного строительства.

Исходя из этого, можно констатировать, что, не имея в стране полноправного, полномочного, иначе говоря, осознанно «востребованного» государственного строительства, мы никак не сможем на практике осуществить основные конституционные положения (формирование народом власти); не создадим государственные каналы, через которые реализуется гражданское участие (осуществление народом власти).

Это значит, что нельзя «перескакивать» через логические этапы государственного строительства, нельзя подменивать его активной реализацией государственно управленческих отношений. Формальность такого подхода не только нарушает основные права управляемых, но и ограничивает утвержденные Конституцией обязанности управляющих.

Вообще теория государственного строительства или административно-государственного управления является одним из наиболее важных и перспективных направлений современной политической мысли. Долгое время она развивалась в русле общей

политологической традиции и лишь в конце XIX века стала выделяться в качестве самостоятельной области научных исследований[3].

В этот период проблемы государственного строительства изучались еще в общем комплексе политических исследований наряду с вопросами политической социализации, конфликта и консенсуса, политического прогнозирования. Но постепенно в развитых странах Запада и в России происходят важные изменения в административно-государственном аппарате управления. Со временем систематическое и иерархическое разделения труда между различными отраслями государственного управления закрепляются в законодательстве, детально регламентирующем функции и компетенцию отдельных государственных служб и учреждений, а также обязанности всех чиновников[4].

Такие изменения в организации государственного строительства происходили не сразу, не одновременно, а в течение длительного исторического периода. В Западной Европе этот процесс начался в XV—XVI веках, в России несколько позже — в XVIII веке. В 1887 г. профессор Вудро Вильсон — будущий президент США — положил начало теоретической разработке вопросов административно-государственного управления в своей работе «Изучение администрирования». Он подчеркнул, что «наука администрирования будет искать способы улучшения деятельности правительства, сделает его работу менее трудоемкой, приведет в порядок организацию управления»[5]. Вильсон разработал модель «административной эффективности», предложив использовать в государственном строительстве методы организации и управления в бизнесе, рациональные и действенные. Он обосновал также необходимость высокого профессионализма в системе государственного администрирования, т.е. подбора государственных служащих по их профессиональной компетентности.

---

[3] Замятина Н.Ю. Модели политического пространства // Полис. – 1999. – №4.
[4] Дегтярев А.А. Основы политической теории. – М.: Высшая школа, 1998.
[5] Wilson W. The Study of Administration //Political Science Quarterly 2. 1887, June. P. 197.

Идеи В. Вильсона во многом разделял американский политолог Фрэнк Дж. Гуднью. В конце XIX — начале XX столетия Ф. Гуднью и В. Вильсон провели значительные исследования американской системы государственного строительства. Они стремились разработать модель бюрократии, которая работала бы в рамках демократического общества[6]. Созданная ими теоретическая концепция позволила политологам начала XX столетия принять идеалы демократии вместе с деятельностью профессиональной гражданской службы.

В. Вильсон считал, что отношения между администрацией, исполняющей законы, и властью, создающей законы, «составляют самую сущность правительственной системы»[7]. Политики и администраторы во всякой хорошо отлаженной системе должны идти рука об руку. Осуществление политических решений, применение законов, проводимых администрацией, обнаруживают мудрость и исполнимость этих решений и законодательных актов. В свою очередь законодательство и политическое руководство дают основное направление деятельности администрации[8].

Первым ученым, кто дал систематизированный анализ государственной бюрократии и государственного строительства, был немецкий социолог Макс Вебер (1864—1920). Его классическое исследование «Хозяйство и общество» (1921) дает отправную точку для современного изучения государственного строительства. Анализ Вебера был основан на бюрократической модели Германии, но разработанные им принципы достаточно универсальны и могут быть применены повсеместно:

- административные учреждения организованы иерархически;
- каждое учреждение имеет свою собственную область компетенции;
- гражданские служащие назначаются, а не выбираются на основе

[6] Goodnew Frank J. Politics and Administration. N.Y.: Macmillan, 1900. P. 7—11.
[7] Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений. М, 1905. С. 508.
[8] Wilson W. Op. cit. P. 197—200.

профессиональной квалификации, как указано в дипломах или по результатам экзаменов;

- смещение с должности основывается на решении вышестоящих инстанций[9].

В правовом государстве, построенном по принципу разделения властей, исполнительная власть призвана осуществлять основные политические решения, принятые законодательной властью. При этом правительство выполняет функцию по принятию политических решений (в рамках Конституции на основе законов) и по руководству государством, а администрация реализует их в политической практике.

С начала 1960-х годов в государственном строительстве быстро начал набирать популярность системный подход, чему в немалой степени способствовали работы Д. Истона, Г. Алмонда, Т. Парсонса. Главная идея системного подхода заключается в признании взаимосвязей и взаимозависимости элементов, подсистем и всей системы государственного администрирования с внешней средой, т.е. с обществом в целом. Это дает возможность рассматривать взаимосвязи в системе государственного строительства и между системой и обществом как единое целое. Такой подход означает, что стратегия государственного строительства не может быть объектом точного прогнозирования и планирования, поскольку общество и государство постоянно развивается и изменяется. Вместе с тем этот подход предполагает акцент на разработке стратегического управления, устанавливающего общие цели и способы поведения[10].

Однако теория систем сама по себе еще не может помочь определить, какие именно элементы административно-государственной организации как системы особенно важны. Она только указывает, что эта организация состоит из многочисленных взаимосвязанных подсистем и

---

[9] Вебер М. Политика как призвание и профессия //Избр. произведения. М.: Прогресс, 1990. С.665.
[10] Мескон М.Х., Альберт Х., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. М.: Дело, 1993. С. 81.

является открытой структурой, которая взаимодействует с внешней средой. Этот подход конкретно не определяет основные переменные, влияющие на функции государственного строительства. Точно так же данная теория не определяет, каким образом среда, т.е. общество, влияет на систему государственного строительства.

Такое определение переменных и их влияния на эффективность государственного строительства является основным достижением ситуационного подхода, ставшего логическим продолжением теории систем. Он возник в начале 1970-х годов и внес важный вклад в развитие государственного строительства, используя возможности прямого приложения науки к конкретным ситуациям и условиям[11].

Круг проблем, с которыми столкнулось молодое Российское государство в 1990-х - 2000-х годах, был настолько широк и разнообразен, что фактически охватывал все без исключения сферы жизни общества, в том числе и проблему новой парадигмы государственного строительства. Распад экономической системы государства, стагнация в основных промышленных отраслях, разрушение существовавших механизмов социальной поддержки населения, а также культуры народа и многие другие кризисные явления разной степени интенсивности значились среди основных проблем, которые предстояло решить российским властям. Однако следует признать, что некоторые из них являлись лишь прямым следствием кризиса самой системы государственного управления, распада политических связей между различными уровнями государственного строительства. Другие же, имея в своей основе чисто экономические факторы, многократно усиливались влиянием политического кризиса[12].

Последний выразился, в первую очередь, в потере руководством страны многих из возможных рычагов управления, а позднее и доверия со

[11] Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. М.: Юридическая литература, 1990

[12] Сулемов В А. Политические партии и государственная служба // Государственная служба в Российской Федерации: концепция, опыт, проблемы. М., 1993. С. 120.

стороны населения. Эти процессы были характерны для властных структур всех уровней. Здесь столкнулись сразу две негативные тенденции. С одной стороны, обладая весьма ограниченными ресурсами и не получая поддержки из федерального центра, сосредоточенного на решении неотложных общефедеральных задач, региональные власти пытаясь приспособиться к новым условиям бессистемно меняли собственную структуру. С другой - продолжали слабнуть связи между центром и периферией, что порой даже создавало угрозу территориальной целостности государства. В связи с развитием этих тенденций в середине 1990-х годов встал вопрос о необходимости концептуальных изменений государственного строительства[13].

Современная Россия основана на закрепленных в Конституции принципах государственного строительства, наиболее значимыми из которых являются следующие[14]:

- единое геополитическое пространство государства формируется из территориально обособленных единиц, которые не имеют права выхода из состава государства;
- разграничение функций Федерального центра и территориально обособленных единиц — субъектов Федерации;
- всем субъектам Федерации предоставляется определенный объем прав и обязанностей, в процессе их реализации регионы обладают самостоятельностью, соблюдая при этом принцип единства.
- Российская Федерации построена по смешанному типу, что предполагает деление государства по двум разным принципам, которые в совокупности являются противоречивыми (т.е.: административно-территориальное деление – города федерального значения, области, края и национально-территориальное деление -

[13] Колобов О.А., Скляров И.П. Современный российский федерализм. – Нижний Новгород: ННГУ, 2001. С. 77.

[14] Конституция Российской Федерации. Комментарий. / Под общей редакцией Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. – М.: Юридическая литература, 1994.

автономные округа, республики)[15].

Такой во многом противоречивый принцип построения государства зачастую является причиной различных конфликтов. Хотя он и позволяет обеспечить относительно равноправное участие различных народов в государственном управлении, подобная структура трудно управляема и требует повышенного внимания со стороны федеральных властей[16].

Современная политическая система России содержит в себе ряд принципов и особенностей, которые задают объективные проблемы в построении и функционировании системы государственного строительства.

Во-первых, речь идет о двойственности (дуалистичности) системы исполнительной власти. Фактически сложилось разделение полномочий исполнительной власти между Президентом и Правительством РФ. При этом один из этих центров осуществляет реальное управление финансовыми и материальными потоками, а другой — Президент — несет политическую ответственность за экономические результаты деятельности правительства. Такая двойственность исполнительной власти порождает разделение и дублирование функций между Администрацией Президента, Советом Безопасности и Правительством. То, что внутри исполнительной власти действуют несколько аппаратных центров выработки и принятия решений, требует выстраивания и поддержания сложного механизма согласований готовящихся решений, который по определению не может быть оптимальным[17].

Другим негативным аспектом сложившейся ситуации, т.е. ориентации правительства на Президента, является ослабление политической ответственности представительной власти в лице Думы за результаты проводимой экономической политики. Она воспринимает Правительство как некую внешнюю силу, с которой политически

[15] Там же.
[16] Аринин, А.Н. К новой стратегии развития России. Федерализм и гражданское общество. / А.Н. Аринин – М.: Северо-Принт, 2000. С. 214.
[17] Комаровский В.С. Политико-административное управление. – М.: РАГС, 2005. С. 93.

выгодно находиться в конфронтации, оказывая определенное давление и на Президента, вынужденного поддерживать в лице Правительства исполнительную власть как таковую.

Во-вторых — Россия является Федерацией, субъекты которой имеют исключительные сферы ведения и сферы совместного ведения с федеральным Центром. Это затрудняет, а иногда и делает практически невозможным, без использования сложных процедур политических согласований, функциональное и эффективное разделение полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти. При этом федеральные органы исполнительной власти крайне неэффективно реализуют управленческие функции, которые по Конституции РФ находятся в исключительном ведении федерального Центра. Одновременно сложился управленческий разрыв между центральными федеральными органами исполнительной власти и их территориальными подразделениями в субъектах Федерации. В результате создания системы федеральных округов (о чем более подробно говорится в третьей главе работы) пока удалось создать лишь некоторые предпосылки решения этих проблем[18].

Федерализм как неотъемлемая часть постсоветского этапа государственного строительства в России представляет собой сложный комплекс явлений и процессов: это не только эффективный способ управления государством, но и соответствующее политическое поведение участников переговорного процесса, способ разрешения конфликтов, важное «измерение» жизни общества. Одним из основных преимуществ федеративной формы государства является то, что разрешение конфликтов и противоречий происходит в открытой публичной форме, между конституционными партнерами, а не в «тени» централизованных

[18] Кузич А.Е. Политическое управление и развитие российского федерализма // Россия. Политические вызовы XXI века. – М.: РОССПЭН, 2002. С. 19.

бюрократических учреждений, как это часто, к сожалению, наблюдается в российском политическом процессе[19].

Федерализм как часть государственного строительства — это не только институциональное состояние (особым образом выстроенный институциональный дизайн), но и состояние политики. А потому, даже если отменить федерализм, содержание политических процессов изменяется недостаточно для того, чтобы снять ту или иную проблему, снять источник угрозы стабильности (если в государстве такие угрозы объективно присутствуют). Федерализм в современном понимании фокусирует наше внимание на существующих или потенциально вероятных угрозах; порядок государственного управления «честно» отображает существующую объективно подлежащую решению проблему. И в этом смысле федеративная форма сама по себе уже что-то решает. С исчезновением же механизма, посредством которого артикулируется проблема, сам по себе вопрос укрепления государственного строя решения не найдет[20].

Множественность точек, в которых протекают политические процессы (иными словами, выигрываются выборы и заседают законодательные органы), и создает пространство для возникновения взаимной заинтересованности между рассредоточенными представителями политического класса. Интересно, что такая множественность точек требует и федерализма (в его политическом определении), и демократии. Третьего не дано — в отсутствие взаимной заинтересованности между политиками в различных точках неизбежно будет иметь место ситуация конфликта интересов[21].

Очень существенно отметить то, что федерализм как часть процесса государственного строительства не является «самоподдерживающимся»

---

[19] Кулиниченко А.В. Единство политики и управления в обеспечении целостности общественной системы, ее функционирования и развития // Россия. Политические вызовы XXI века. – М.: РОССПЭН, 2002. С. 144.
[20] Там же. С. 154.
[21] Политическое управление: сборник научных трудов кафедры политологии и политического управления. – М.: РАГС, 1998. С. 57.

порядком — для сохранения и развития он нуждается в рамочных условиях. Кроме того, условия создания федерации могут не совпадать (и часто действительно не совпадают) с условиями ее поддержания и развития. Данное соображение имеет большое значение для российского политического процесса, поскольку один из аргументов противников федеративного порядка для нашей страны как раз в этом и заключается: в начале 1990-х годов федерализм был необходим как средство сохранения территориальной целостности страны, а к настоящему времени он свои задачи исчерпал и работает уже не на пользу, а во вред. Этот вопрос более подробно будет рассмотрен во второй и третьей главе диссертации.

На протяжении последних лет развивалась практика договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральным Центром и субъектами Федерации, условия которых зачастую весьма существенно отличаются друг от друга. Сегодня именно эта практика во многом определяет характер Федерации, существенно сокращая возможности выстраивания четкой, непротиворечивой и универсальной системы государственного управления[22].

Еще одной ключевой особенностью современной ситуации в сфере государственного строительства является высокая степень разреженности институциональной системы, слабость нормативно-правовой базы государственного управления, недостаточная развитость на уровне законодательства процедур и принципов функционирования институтов власти и управления. Комплекс этих факторов порождает высокий уровень «непредсказуемости» в работе системы государственной власти, является объективным ограничителем эффективности функционирования системы государственного управления и мощным источником развития «теневой» политики[23].

---

[22] Полития. Общество и его власть. Дефекты взаимодействия. – М.: РОССПЭН, 2001. С. 162.
[23] Пространство как фактор политических трансформаций. – М.: ИНИОН, 2003. С. 88.

Наряду с указанными «объективными» проблемами в построении и функционировании системы государственного управления, существует и ряд иных, «субъективных» и ситуативных, особенностей нынешнего положения вещей в сфере государственного строительства и управления. Прежде всего, отсутствуют четкие, отработанные принципы и план развития системы государственного управления. Развитие в этой сфере носит бессистемный характер, зачастую осуществляется в соответствии с соображениями политической целесообразности, необходимости поддержания в рабочем состоянии ситуативной системы сдержек и противовесов.

Несбалансированность системы государственного строительства порождает также такой критически важный эффект, как превышение нормы управляемости, когда чрезмерное количество управляемых элементов не позволяет институтам и субъектам эффективно контролировать исполнение управленческих решений. При этом число высококвалифицированных управленческих кадров, которыми располагает страна, сегодня просто не соответствует существующему уровню сложности систем управления и требуемому ими качеству подготовки и принятия решений. Таким образом, наряду с проблемой нормы управляемости, существует и проблема качества управления[24].

Ситуация осложняется отсутствием четкой кадровой политики, основанной на профессиональном подходе к кадровым выдвижениям и продвижениям. Кадровая политика выстраивается по «революционному принципу», когда в ее основе фактически оказываются идеологическая приверженность определенным принципам и личные связи с высокопоставленными лицами в политическом и экономическом руководстве страны.

[24] Там же. С. 90.

Существенной проблемой остается слабость судебной системы как независимого института, призванного отстаивать законность в стране, в том числе и законность действий всех ветвей и уровней власти[25].

Задача же модернизации страны, предполагающая разработку не только экономической стратегии, но и демократизацию, заявленная как приоритетная для развития России, будет неизбежно иметь последствия и изменения для концепции государственного строительства. Огромное географическое пространство России и ее многонациональный состав будут неизбежно ограничивать скорость и характер проведения реформ, сильно повышая издержки и риски.

Отметим, что проблема взаимозависимости демократизации и государственного строительства не сводится к тому, в каком из двух процессов модернизация должна стартовать раньше ил превалировать. Более важным представляется то, что пертурбации в концептуальном механизме государственного строительства — будь то в результате демократической трансформации, или как реакция на экономический кризис и ограниченные ресурсы Центра — неизбежно влечет и за собой политическую нестабильность в регионах, вплоть до угрозы территориальной целостности страны. Такая угроза дает серьезный аргумент противникам демократизации, которые на этом основании требуют отказа от демократических методов.[26] В более общем виде проблема заключается в том, что в российских условиях переход к институционализированной либеральной демократии на некотором этапе неизбежно сопровождается повышенными политическими рисками. А потому этот переходный период вызывает опасения даже у тех, кто твердо убежден, что целью России должно быть развитие либеральной демократии.

---

[25] Радченко В.И. Публичная власть и обеспечение государственной целостности РФ: политико-правовые проблемы. – Саратов: СГАП, 2003. С. 10.

[26] Федоров В.П. Интеграционные и дезинтеграционные процессы в России. – М.: Экслибрис-Пресс, 2002. С. 32.

Действительно, в России для осуществления демократизации в целом и федерализации как части этого процесса (прежде чем возникнут первые положительные плоды таких реформ), необходимо время и вложение значительных экономических и политических ресурсов. К тому же этот процесс сопряжен с серьезными рисками. Политические реформы потребуют терпения как от населения, так и от политических игроков, при этом меры, которые будут приняты на начальном этапе таких реформ, могут оказаться непопулярными и вызвать сопротивление с обеих сторон. Так что реформаторы должны будут проявить политическую волю: не только принять решение о проведении реформ, но и не отступать от непопулярного курса, невзирая на краткосрочные и среднесрочные издержки. При обсуждении перспективы политических реформ в России необходимо обратить особое внимание на повышение риска политической нестабильности в регионах в начале процесса демократизации и модернизации государственного строительства[27].

Любые демократические реформы неизбежно ослабляют Центр и его способность контролировать положение дел в периферийных территориях, по крайней мере, в кратко- и среднесрочной перспективе. А утрата Центром политических и экономических рычагов воздействия возвращает Россию в ситуацию 1990-х годов, рассматриваемую во второй главе. Тогда многие демократически ориентированные эксперты исходили из принципа «нулевой суммы»: «или сильный Центр — или сильные регионы». Это противопоставление оказалось ошибочным. В стабильных федерациях сильны и Центр, и регионы[28].

В ряде исследований сделан важный вывод о сопротивлении реформам со стороны тех, кто выигрывает от их половинчатого характера. Применительно к государственному строительству в России это может означать, что те самые региональные лидеры, которые сегодня

[27] Шабров О.Ф. Политическое управление: проблема стабильности и развития. – М.: Интеллект, 1997. С. 39.
[28] Сукиасян М.А. Власть и управление в России: диалектика традиций и инноваций в теории и практике государственного строительства. – М.: РАГС. 1996. С. 261.

выступают за возврат к федеративным отношениям, завтра могут решить, что им выгодно заморозить «переходный», неустойчивый характер федерализма. Развитие в сторону консолидированной демократии и эффективного государственного строительства может создать угрозу для политиков, находящихся у власти, именно благодаря незавершенности федеративных реформ. Что означает, что любые реформы, вероятно, займут даже больше времени, чем можно было бы рассчитывать исходя из расчетов минимизации издержек.

При этом процесс модернизации государственного строительства и без того требует значительного времени для успешного воплощения. Для того, чтобы федерализация была успешно осуществлена, недостаточно, рассчитав баланс выгод и издержек, построить эффективную схему децентрализации государственных функций; основная сложность — политическая[29].

С политической точки зрения выбор степени децентрализации в федеративном государстве существенно осложняется из-за взаимодействия нескольких равноправных уровней власти, между которыми необходимо поддерживать баланс. Эффективное государственное строительство предполагает равноправие сторон федерального и регионального уровня, хотя бы в тех сферах, в которых стороны выстраивают договорные отношения. Такие отношения означают, что стороны отстаивают собственные интересы, конкурируют друг с другом за полномочия и ресурсы, торгуются, соглашаясь в итоге на некий компромисс. Успешное развитие государственного строительства должно привести к плодотворной конкуренции между разными регионами и уровнями государственного управления — за потребителей, инвестиции, потоки миграции и т. д. кроме того, в успешно функционирующем политическом процессе регионы становятся своего рода лабораториями законодательных инноваций, благодаря которым

[29] Реформы в России и Россия в реформирующемся мире. Ч. 1. – СПб.: БГТУ, 2006. С. 101.

можно снизить отрицательные последствия ошибочных централизованных решений[30].

Однако, для того, чтобы потенциальные выгоды территориальной конкуренции и договорных отношений реализовались на практике, необходимо обеспечить стабильность правил игры (институтов). Для эффективного функционирования конституционного федерализма и модернизации процесса государственного строительства требуется институциональная «поддержка», особенно в такой огромной многонациональной стране как Россия. Без такой поддержки конституционная практика государственного управления будет не только неэффективной, но может быстро переродиться в опасную и разрушительную форму государственной анархии и безответственности.

1.2. Система «центр-периферия» в контексте современных российских трансформаций.

Для современного этапа развития политической науки характерен процесс интегрирования совершенно разноплановых, на первый взгляд, исследований, что обусловливает применение подходов, созданных в различных гуманитарных науках. В результате их синтеза формируется особая парадигма, позволяющая углубить фундаментальные и конкретизировать прикладные исследования, решать все более сложные теоретические и практические задачи политического процесса, в том числе, проблемы динамики политического регионализма.

За длительную историю своего существования теория государственного строительства накопила богатый арсенал методов и научных подходов к проблемам взаимодействия различных уровней

[30] Доленко Д.В. Политика и территория. – Саранск: Изд-во Морд. ун-та, 2000. С. 91.

государственной власти, что является основой теоретических подходов к исследованию системы «центр-периферия» в политическом процессе[31].

На Западе еще в 1950-х гг. возникла крупная научная школа «региональной науки», объединившая большое число ученых, занимающихся соответствующими исследованиями. Наибольшее развитие она получила в США, где ее основоположником стал Уолтер Айзард. Он рассматривал «региональную науку» как междисциплинарное направление на стыке экономики, социологии, политологии, экологии и других преимущественно гуманитарных наук, имеющих пространственные аспекты и опирающихся на различные, в том числе, математические методы[32].

На основе теорий регионализма сложилась и политика центр-периферийного взаимодействия как феномен, которым ныне занимаются многие профессиональные политологи, работающие в федеральных службах, отраслевых НИИ, президентских и парламентских структурах. Именно в условиях нынешней переходной экономики лексикон отечественной политической науки обогатился понятиями о проблемных, кризисных районах, районах-лидерах, районах-аутсайдерах и. т.д.

При исследовании конкретных проявлений центр-периферийного взаимодействия как части процесса государственного строительства одним из доминирующих подходов научного познания является пространственно-временной подход, имеющий многовековую историю и уходящий своими корнями к немецкой политико-географической школе. Он как никогда актуален и в настоящее время. С помощью этого подхода можно проследить дифференциацию и эволюцию социально-политического пространства на любом уровне от мирового до локального. Особенно важно гармоничное сочетание в исследовании пространственно-временного и системного подхода. Это обусловлено

---

[31] Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. – М.: Логос, 2000. С. 16.
[32] Там же. С. 22.

тем, что в политико-социологических исследованиях системный подход в настоящее время нашел применение для решения таких важных задач, как поиск пространственных закономерностей территориальной организации общества. Этот подход представлен в модели «изолированного государства» И.Г. Тюнена[33], теории «штандорта» А. Вебера, теории «центральных мест» В. Кристаллера[34], в «пространственной экономике» А. Леша[35], а также в трудах отечественных исследователей — Ю.Н. Гладкого, Ю.Г. Липеца, Б.Б. Родомана, А.И. Чистобаева[36]. Именно системный подход позволяет рассматривать Россию в качестве системы, постоянно взаимодействующей с суперсистемой (Евразия, мир) и состоящей из вертикальных и горизонтальных подсистем. Вертикальные – неживая и живая природа, общество и техносфера, горизонтальные подсистемы – Центр, Полупериферия и Периферия[37]. Таким образом, синтез системного и пространственно-временного подходов как методологическая основа исследования системы «центр-периферия», должен быть фундаментом для соответствующего политологического анализа.

Неравномерность социально-политического развития различных составляющих государства – одно из доминирующих направлений в исследованиях центр-периферийного взаимодействия. Наличие устойчивых контрастов между составными частями государства обуславливает возникновение системы «центр – периферия», которая является реальной, а не воображаемой теоретической моделью. Под понятием «центр» понимается место, где генерируются основные

---

[33] Thuenen J. H. Der Isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationaloekonomie. Hamburg: Akad.-Verl., 1826.

[34] Christaller W. Die zentralen Orte in Sueddeutschland Eine Untersuchung ueber die Gesetzmaessigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit staedtischen Funktionen. Jena: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1933.

[35] Loesch A. Die raeumliche Ordnung der Wirtschaft. Jena: Fischer, 1940.

[36] Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Регионоведение. М.: Гардарика, 2000. Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики. СПб.: Изд-во Михайлова В. А., 1998. Родоман Б.Б. Территориальные ареалы и сети. Смоленск: Ойкумена, 1999.

[37] Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI веке / Под. ред. А.Г. Гранберга. М.: «Экономика», 2002.

движущие силы социального, экономического и политического развития, в то время как «периферия» служит средой для распространения этих движущих сил. По мнению А.И. Трейвиша контрасты между центром и периферией – самый элементарный и в то же время мощный импульс возникновения воспроизводства территориального неравенства[38].

Система «центр – периферия» пронизывает все глобальное социально – политическое и экономическое пространство, начиная от взаимодействия между странами - «лидерами» и развивающимися странами и заканчивая системами «областной центр – районы», «город – село». Таким образом, в современных условиях социально–политического развития российского государства и модернизации процесса государственного строительства система «центр – периферия» имеет исключительно важное как теоретическое, так практическое значение для понимания сложных взаимоотношений между административно – территориальными единицами различного ранга[39].

Говоря о системе «центр – периферия», необходимо упомянуть классические теории, исследующие факторы развития политического и экономического пространства – это исследования Й. Тюнена, В. Лаунхарда, В. Вебера, В. Кристаллера, А. Леша, которые рассматривают структуру пространственных систем[40]. Их труды дали мощный толчок для дальнейшего развития проблемы взаимодействия центра и периферии, однако, необходимо понимать, что в современном интенсивно развивающемся мире, в условиях рыночных отношений, применение вышеперечисленных теорий может быть ограничено, а в ряде случаев и вообще невозможно, так как они в основном базируются на оптимально – статических представлениях о территориальной организации общества, но не учитывают движущие силы и этапы

[38] Грицай, О.В., Иоффе, Г.В., Трейвиш, А.И. Центр и периферия в региональном развитии. М.: Наука, 1991.
[39] Пивоваров Ю. С. Две политические субкультуры пореформенной России: проблема взаимодействия // Ретроспективная и сравнительная политология. Публикации и исследования. Вып. 1. М., 1991. С. 255-288.
[40] Хаггет П. География и политика: синтез современных знаний. М.: Прогресс, 1968. Леш А. Политико-географическое размещение хозяйства. М.: Изд-во иностранной литературы, 1959.

эволюции сложных пространственных структур и современные особенности политического процесса.

Центр-периферийное взаимодействие — одно из направлений политологического анализа, имеющее в нашей стране значительные теоретические и прикладные перспективы. У всех на устах различие между Москвой и остальной страной. Это, конечно, существенно, но главное — различие между центром и окраиной каждого субъекта, каким бы небольшим он ни был. В социально-политическом пространстве такие контрасты распространены повсеместно[41].

Нам представляется, что наиболее оптимальными на сегодняшний день для изучения системы «центр – периферия» являются теории диффузионистского толка, поскольку именно они показывают неизбежность как межрегиональных, так и внутрирегиональных диспропорций, включая «динамично-волновые» закономерности функционирования различных иерархических пространственных структур. Примером таких теорий являются теория диффузии инноваций Т. Хагерстранда и теория полюсов роста Ф. Перру[42]. Согласно вышеуказанным теориям крупные города (областные центры) являются источниками дислокации инноваций и экономического потенциала. Именно они генерируют достижения научно-технического прогресса в центры низшего ранга, а те в свою очередь дают импульс развитию периферии. Таким образом, система «центр-периферия» трансформируется в более сложную - «центр-полупериферия-периферия», которая была выделена И. Валлерстайном[43].

По мнению А.И. Трейвиша поляризация «центр-периферия» вездесуща, она проявляется в выстраивании не только межрегиональной, но и внутрирегиональной пространственно-расселенческой иерархии.

---

[41] Родоман Б. Б. Новая поляризация российского пространства Полюса и центры роста в региональном развитии. М.: ИГ РАН, 1998.
[42] Бусыгина И.М. Политическая регионалистика. М., 2006.
[43] Валлерстайн И. Анализ мировых систем и ситуация в современном мире. Санкт-Петербург: Университетская книга, 2001.

Административные центры субъектов Федерации, стянув около 30% населения своего региона, превосходят вторые города, в среднем, вшестеро, а 3/4 площади сельской глубинки Европейской России заселены слабо, ее депопуляция за XX век расширила зоны редкого населения (1-10 человек на 1 кв. км) на 1 миллион кв. км (вдвое)[44]. Скачки догоняющего и мобилизационного развития, сближая элитные центры стран мировой полупериферии с центрами стран-лидеров, всегда чреваты дивергенцией внутренних периферий, это наблюдается сейчас и в России: качественные контрасты снова нарастают, модернизации столиц сопутствует архаизация провинций. Обращает на себя внимание тот факт, что практически в каждом регионе, например, в области или крае, существует упадочная зона, на границах областей образуется вакуум[45].

А.И. Трейвиш считает: «Речь идет о разновидности известной дилеммы «равенство-эффективность». Центры - территориальная элита страны, резиденции ее политических, интеллектуальных и бизнес - элит. Отсюда их опережающее развитие, некий «эгоизм» и контакты с равными себе в России и за рубежом за счет периферийных районов. Верно и другое: периферию, в конечном счете, не вытянуть из депрессии, если из нее не вырвутся сами центры». В этом случае важно понять, что любой центр, чтобы развиваться оттягивает ресурсы от периферии, потому что только на этой основе он способен создать инновации. Когда инновация создана и апробирована центром, она начинает проникать на периферию, что соответствует стадиям диффузии Хагерстранда. Таким образом, для распространения инноваций характерен процесс каскадной диффузии, т.е. движение от более крупных центров к более мелким. Однако в реальности все намного сложнее и процесс перемещения новаций идет

[44] Ковалев В.А. Политическая регионалистика как новое направление исследований в российском обществоведении. Актуальные вопросы регионального политического развития и проблемы теоретической концептуализации. Сыктывкар. 1999.
[45] Там же.

как вверх, так и вниз по иерархической лестнице, т.е. идет иерархическая диффузия[46].

Таким образом, постоянная инновационная деятельность создает благоприятные условия для развития центра, обеспечивая максимальный доступ к всевозможным контактам и связям. Поэтому, наряду с агломерационным эффектом возникает психологический эффект, обеспечивающий дальнейшую модернизацию и качественную трансформацию центра. С другой стороны, постоянное выкачивание центром ресурсов ослабляет периферию, усиливая и закрепляя различия между ними. Разбалансировка системы наступает тогда, когда центр чрезмерно стягивает ресурсы, и созданные на этой базе инновации очень медленно продвигаются на периферию[47].

Похожую эволюционно-диффузионистскую концепцию предложил Б.Б. Родоман. По его мнению, чем сильнее пространственная концентрация, тем скорее исчезают породившие ее различия между центром и периферией, выравниваются уровни их развития[48]. Это возможно только при условии, что центр будет способствовать развитию потенциала периферии.

ОСНОВНЫЕ ТИПЫ КОНЦЕПЦИИ «ЦЕНТР-ПЕРИФЕРИЯ»

1. Инновационная концепция. Центр ассоциируется с местом, в котором происходит или выработка собственных инноваций, или трансляция заимствованных извне. Периферия, в свою очередь, или с запозданием воспринимает инновации, или их отторгает. Территориальные неравномерности в воспроизводстве инноваций и времени их восприятия исследуются в теории диффузии инноваций.

2. Управленческая концепция. Функции управления распределяются по территории неравномерно. В пространстве, таким

[46] Косолапов Н.А. Политико-психологический анализ социально-территориальных систем. Основные теории и методологии (на примере России). М., 1994. С. 29.
[47] Административная реформа в России. М.: РОССПЭН, 2008.
[48] Родоман Б.Б. Перспективы эволюции федеральных округов // Российские регионы и центр: взаимодействие в экономическом пространстве. М.: ИГ РАН, 2000. С. 36 – 41.

образом, хорошо выражены отношения господства-подчинения: одни территории и центры правят, другие - подчиняются. Центр ассоциирует с местом, из которого осуществляется управление политически процессами. Существует формальная управленческая структура: каждое государство имеет столицу, административные центры регионов и управляемую «провинцию», т. е. периферию[49].

3. Социально-экономическая концепция. Здесь экономически более развитый центр противопоставляется менее развитой периферии. Во многих исследованиях в отношениях «центр-периферия» подразумевается именно экономический контекст (например, в мир-системном подходе). Для негосударственных субъектов экономические контрасты легко обнаруживаются в процессе географических противопоставлений. Например, это могут быть контрасты между более развитым Севером и менее развитым Югом, характерные для многих европейских государств (Италия, Испания, Португалия). С другой стороны, социально-экономическая концепция отношений «центр-периферия» имеет определенное политическое значение. Наличие экономических ресурсов часто стимулирует развитие политических цен, рост их особых амбиций. В качестве примера можно привести попытки обособления Северной Италии - экономического центра страны от южной периферии, вылившиеся в сепаратистское движение, которое возглавила Лига Севера (бывшая Ломбардская Лига).

4. Теория «внутреннего колониализма», описывающая политическую иерархию территорий в составе государства, которая объясняется экономическим неравенством. Для периферии характерна ориентация на производство сырья, местная рабочая сила с низкой квалификацией. В то же время центр берет на себя переработку сырья и обучение специалистов. Теория «внутреннего колониализма» объясняет отношения между центром и периферией в неомарксистском ключе.

[49] Чернышев А.Г. Регион как субъект политики. Саратов. 1999.

Считается, что «униженное» положение периферии стимулирует сепаратизм, если на этой территории проживают национальные меньшинства. В качестве типичного примера приводятся кельтские окраины Великобритании – Шотландия и Уэльс. Периферия становится рассадником т. н. этнорегионалъных движений, или в других терминах – антисистемных движений — левых, леворадикальных, националистических. Исследования сепаратизма уделяют значительное внимание таким «внутренним колониям» и их развитию[50].

Все описанные концепции отношений «центр-периферия» по определению статичны. Они показывают моментальный срез территориальной структуры государства. Но возможна и историческая концепция отношений «центр-периферия». В рамках этой концепции анализируются центры и периферии государствообразующего процесса. С точки зрения отношений «центр-периферия» государствообразующий процесс рассматривал норвежский исследователь Стейн Роккан, который взял за основу макрорегиональный уровень – европейский - и изучал историко-политический процесс государственного строительства в Европе[51]. С. Роккан исследует процесс расслоения идеального территориального сообщества, которое характеризуется минимальной дифференциацией. Расслоение происходит в трех измерениях - военно-административном, экономическом и культурном. Основные процессы структурирования «изначального» политического пространства - фрагментация, сжатие и реорганизация. В результате всех этих процессов и сформировалась европейская территория с ее определенной политико-исторической структурой.

Для политологического анализа особое значение имеет предложенная С. Рокканом типология периферий:

---

[50] Бикметов Р.М. Интеграционный и дезинтеграционный потенциал регионализма // Перспективы и проблемы становления Поволжского регионализма. М., 1999. С. 17.

[51] Роккан С., Урвин Д.. Политика территориальной идентичности: исследования по европейскому регионализму // Логос. - 2008. - №6.

1. Буферные периферии, которые находятся между крупными государствообразующими ядрами и исторически испытывают воздействие с разных сторон. Основная часть таких периферий в Европе находится на стыке романских и германских народов, другими словами - между ядрами Франции и Италии с одной стороны, Германии и Австрии - с другой. Примерами служат Бельгия, Люксембург, Эльзас и Лотарингия, франкоязычная Юра в Швейцарии, Савойя, Валле-д'Аоста, Ницца и Южный Тироль.

2. Внешние периферии - отдаленные окраинные земли, обычно – периферийные приморские районы (Исландия, Фарерские острова).

3. Анклавные периферии, которые со всех сторон окружены чужеродным ареалом (ретероманские районы Граубюндена в Швейцарии).

4. Периферии неудавшегося центра - территории, которые пытались стать центром государствообразования, но эта попытка пока неудачна (Шотландия, Каталония, Аквитания, Бавария).

Конечно, модель «центр-периферия» не является бесспорной. Необходимо отметить, что отношение к территориям как к центрам и периферия не должно иметь аксиологической окраски, т. е. периферия не может восприниматься как что-то вторичное или отсталое. Возможен альтернативный подход, который снимает предвзятое отношение к периферии, - двухполюсные и многополюсные модели, в которых периферии считаются особыми центрами (традиции, консерватизм). Таким образом, в территориальной структуре выделяются центры инноваций, модернизации и центры традиционализма, исследователи не должны полностью отказываться от ценностных суждений. Так, противостояние революционного Парижа и контрреволюционной Вандеи в конце XVIII в. может считаться не противостояние «передового» центра и «отсталой» окраины, а конфликтом двух центров, защищавших свои взгляды на исторический путь Франции. В Испании в период

гражданской войны друг другу противостояли два центра – консервативный кастильский Бургос на севере страны, в котором находилась ставка Франко, и революционный Альбасете на юго-востоке.

Наряду с системой «центр-периферия» существует система «центр-регион», которая также имеет исключительное значение для понимания современного государственного строительства. Особенно это характерно для России. Изучение проблемы отношений между центром и периферией невозможно без четкого определения изучаемого предмета[52]. Неоднозначность связана с понятием «центр». В первую очередь, «центр» может быть рассмотрен как объект, являющийся элементом системы «центр-периферия» (к ней же сводимы, в конечном итоге, принципы отношений между политическим центром и «региональной властью» и т.д.). В таком случае «регионы» по отношению к центру являются периферией, из корректности называемой «регионами».

Однако, система «центр-регионы» не может являться полностью идентичной системе «центр-периферия». Общее у этих двух систем - в структурной роли, выполняемой центром и периферией и, соответственно, центром и регионами. По мнению Н.Ю. Замятиной, центр системы «центр-периферия» является территориальным образованием - участком территории, выполняющим функции центра, в отличие от периферии - участка территории, выполняющего функции периферии. В системе «центр-регионы» центр является скорее надтерриториальным образованием (он не имеет специальной территории, если, конечно, не считать земельных участков, отданных под строения организаций федерального подчинения; Москва – отдельный регион)[53].

Сложившаяся в течение 1990-х годов в российском политическом пространстве устойчивая оппозиция «центр—регионы» является частным

[52] Марченко Г.В. Региональные проблемы становления новой российской государственности. М., 1996. С. 48-49.

[53] Замятина Н.Ю. Соотношение понятий «центр» и «регион» в ментально-географическом пространстве: постановка проблемы // Центр и регионы. М.: ИГ РАН, 2000. С. 98 - 103.

случаем более общей оппозиции «центр—периферия». Отличие в том, что в российском политическом пространстве качественные характеристики центра и периферии вполне очевидно гипостазированы, т.е. семантика этих пространственных отношений приобрела неустойчивый «термодинамический» характер[54].

Несомненно, решающим фактором в системе «центр-периферия» является инновационный. Чем выше инновационный потенциал региона, тем более он становится привлекателен для инвесторов, а, следовательно, получает дополнительные ресурсы для своего развития.

На наш взгляд только формирование комплексной инновационной политики в регионах и создание конкретных механизмов ее реализации позволит создать условия не только для ускоренного развития, но и для сокращения разрыва между «центром» и «периферией».

1.3. Актуализация европейского опыта обустройства государственных дел в современных условиях российской модернизации.

В поисках оптимальной модели государственного строительства в контексте процесса модернизации властям Российской Федерации имеет смысл учитывать зарубежный опыт. Речь здесь, несомненно, идет не о слепом копировании чужеродных управленческих схем, а об ограниченном заимствовании лучшего зарубежного опыта с учетом российской специфики.

Характерной чертой Российской Федерации является ее многонациональность при достаточно неравномерном распределении населения. При этом зачастую плотно соприкасаются социальные группы с различным социальным уровнем. В качестве объекта для анализа зарубежного опыта следует рассматривать страны западной цивилизации.

[54] Сухарев А.И. Основы регионологии. Саранск. 1996.

Во всех странах Центральной и Восточной Европы реформы государственного строительства были предприняты как целенаправленное движение отказа от централизованной системы власти. В период 1989-1990 гг. в странах этого региона к власти пришли новые независимые правительства. И скорость, с которой новые лидеры стремились к основанию принципов самоуправления была удивительна быстрой[55].

В сфере государственного строительства страны, например, ЕС придерживаются ряда основных принципов. В схематичном виде их можно представить следующим образом:

Принцип нормативно-правовой обеспеченности. Поддержка экономического развития периферии неизбежно предусматривает выделение значительных финансовых ресурсов. Сам этот факт, а также то обстоятельство, что за бюджетные финансовые потоки всегда идет борьба между бюрократическими группировками настоятельно требуют эффективного нормативно-правового обеспечения этого процесса[56]. Для проведения политики в области развития государственного строительства в ЕС вырабатываются основные законодательные нормы, подкрепленные более подробными рабочими директивами, создавая тем самым законодательные рамки для принятия и обоснования политических решений. Например, в Германии такие директивы содержатся в «Структурном плане» - Rahmenplan) и согласованы федеральным правительством и правительствами земель, и действуют в рамках «Совместной оперативной группы» - GA, Gemeinschaftsaufgabe)[57].

Принцип помощи наиболее нуждающимся. Ограниченность бюджетных источников финансирования требует необходимость выбора между районами, нуждающимися в помощи. Для получения финансовой

---

[55] Ágh A. 2005. Regional capacity-building and social change in the new member states: The case of Hungary in an ECE context (full version). Paper for the ECPR joint session of workshops, Granada. Societal Regionalisation in Eastern and Western Europe.

[56] Василенко, И.А. Административно-государственное управление ....

[57] Там же.

поддержки необходимо четко обосновать критерии выбора адресата. В соответствии с «Директивами ЕС по оказанию помощи национальным регионам»[58] требуется, что бы методология определения реципиента была четкой и объективной, чтобы позволить Европейской Комиссии оценить ее достоинства. Указанные показатели должны быть объективными, существенными, подкрепленными надежными статистическими источниками, политика должна проводиться в отношении соответствующих целостных территориальных единиц. Следует также отметить, что, как правило, необходимая помощь предоставляется территориям, которые претерпевают структурные изменения. Также наибольший акцент делается на привлечение дополнительных инвестиций, нежели на долгосрочное субсидирование[59].

Принцип поддержки рыночных отношений. Многоуровневая экономика предполагает активное развитие рыночных отношений. В качестве одного из основополагающих направлений такой политики выделяется усовершенствование их структуры. Конечной целью при этом является создание надежных и привлекательных возможностей получения работы, а именно создание рабочих мест. Данное направление политики находит поддержку в Директорате по политике рыночных отношений в странах ЕС.

В целом, существующая в ЕС система учета территориальных единиц построена на так называемых стандартах NUTS (Nomenclature Territorial Units for Statistics), которые включают в себя пять уровней[60]:

NUTS-1 - крупная территориальная единица. В Германии такой единицей является федеральная земля, в Великобритании - крупный регион (например, Шотландия). Обычно на территории такой единицы проживают 5-10 млн. человек. Такие государства, как Швеция, Ирландия

[58] Директивы ЕС по оказанию помощи национальным регионам / Европейский союз. Официальный сайт. europa.eu.int

[59] Л.С.Шеховцева. Стратегическое целеполагание регионального развития: междисциплинарный подход // Экономический вестник Ростовского государственного университета - 2006 - Т. 4. № 3. С. 134-139.

[60] Малин, А.С. Региональное управление: учеб. пособие. / А.С. Малин. - М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006.

или Дания вообще не делятся на такие регионы, и вся страна представляет единый регион NUTS -1.

NUTS-2 - более мелкое территориальное образование. Средняя площадь такого региона составляет 15,4 тыс. кв. км, средняя численность населения - около 1,8 млн. человек. Правда, в данном случае средние цифры не очень показательны. Есть регионы NUTS -2, где живет 11 млн. человек, есть регионы с населением менее 100 тыс. жителей.

NUTS-3 - еще более мелкое образование, примерно соответствующее российскому району.

NUTS-4, NUTS-5 - небольшие местные самоуправления, соответствующие небольшому городу или сельскому району[61].

В ходе анализа заявленной проблематики неизбежно возникает вопрос о тех элементах европейской политики государственного строительства, которые могут быть адаптированы к российской действительности. С этой точки зрения наибольший интерес могут вызвать апробированные в Европейском Союзе механизмы программного подхода и планирования.

В 1975 году был создан Европейский Фонд Регионального Развития, основной целью которого стало привлечение «инвестиций в промышленность, ремесла или обслуживание, создавая, таким образом, новые рабочие места или сохраняя уже существующие». Возможности данного фонда были ограничены квотами, использовавшимися по большей части для поддержки региональной политики стран ЕС. Для достижения этих целей посредством сотрудничества между ЕС, национальным, региональным и местным уровнями разрабатываются программы по региональному развитию на определенный срок - обычно несколько лет. Разработка подобных программ осуществляется согласно установленным правилам, но допускаются некоторые отклонения в зависимости от экономической обстановки на местах.

[61] Там же.

Все принципы программ Структурного Фонда закреплены в положениях Структурного Фонда. Со временем правила могут корректироваться для придания им большей ясности. Все положения публикуются в Официальном журнале ЕС и действуют в течение определенного периода. Этот период совпадает со сроком действия той или иной программы.

В 1988 году была введена новая система «программного подхода» Фонда, которая основывалась на активном продвижении к социально-экономической интеграции в ЕС с помощью снижения различий в развитии периферийных территорий внутри стран-членов и между ними. Программы могло различаться по своему содержанию, включая:

- «Целевые» программы, которые требуют оказания максимальной финансовой поддержки. Данные программы направлены на решение проблем, являющихся на уровне ЕС наиболее приоритетными;
- Местные инициативы, которые имеют меньший объем финансирования. Данные программы нацелены на решение конкретных проблем. В качестве примеров таких программ можно привести следующие:
- Interreg — программа, нацеленная на развитие приграничных регионов двух и более соседних стран-членов ЕС;
- Rechar — программа, направленная на поддержание территорий кризисной добывающей промышленности;
- Adapt — программа, которая направлена на переподготовку кадров для адаптации к различным изменениям на рынке труда[62];

Намеченные программы осуществляются путем привлечения, утверждения и финансирования проектов, имеющих общие стратегические цели. Программы осуществляются на основе партнерства, то есть

[62] Там же.

сотрудничества между Комиссией и организациями национального, регионального и местного уровня, которые выдвигают проекты. За ходом выполнения программы следит Комитет Мониторинга. Иногда создаются Комитеты принятия решений, которые рассматривают проекты, предполагающие получение европейского финансирования.

Программный подход в рамках ЕС используется не только на наднациональном уровне. Он широко востребован национальными правительствами. Примером может служить политика государственного строительства в Германии. Основной целью ее в широком смысле является обеспечение одинакового участия структурно слабых территорий в экономическом развитии страны. При становлении политики государственного строительства, власти Германии исходили из того, что Основной Закон 1949 года (Статьи 30 и 28) устанавливает главную ответственность за региональную политику за землями и районами. Однако, для исполнения своих обязанностей с максимальной эффективностью землями и районами, определенную роль должен играть федеральный уровень[63].

В 1969 году был сформирован конституционный механизм согласования различных аспектов государственного строительства между землями и федеральным уровнем — Совместная Задача с целью совершенствования региональных экономических структур - Gemeinschaftsaufgabe («Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur»). Деятельность данного органа сосредоточена в трех основных сферах:

— помощь территориям, которые не могут разрешить возникшие проблемы своими силами;

— обеспечение единой схемы для проведения реструктуризации и развития всех земель;

[63] Мишин, А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. / А.А. Мишин - М.: Белые альвы, 1996.

— создание такой системы оказания помощи, которая исключают конкуренцию между землями.

Плановый комитет предоставляет подробный годовой Рамочный План -Rahmenplan), в котором указываются: территории, отмеченные на карте помощи, меры помощи, условия предоставления помощи и приоритеты регионального развития. План выпускается ежегодно, но при этом каждый входит в четырехлетний период, включающий тот год, когда план был согласован, и следующие два года, например, план на 1995 год на период 1995—1998. Таким образом, планы обеспечивают предсказуемость последующего планирования как минимум на следующие три года[64].

Особого внимания заслуживает развитие концепций интегрированного центр-периферийного развития. Земли сами должны выбирать те виды деятельности, которые больше всего нуждаются в финансировании. Для предоставления финансовой помощи проекты отбираются на основании ряда условий. Первое — фирмам необходимо выполнить «первичный эффект» — их товары и услуги должны пользоваться спросом на рынках, находящихся за пределами данного региона. Необходимо показывать рост, который приводит к чистому положительному воздействию на экономику территорий[65].

Пристального внимания заслуживают также практика поддержки программ государственного строительства во Франции, где плановые контракты между государством и периферийными территориями являются значимым элементом системы государственного строительства. Они были введены законом от 29 июля 1982 года, и представляли собой контрактные соглашения на несколько лет между государством и региональными властями.

---

[64] Уткин, Э.А., Денисов, А.Ф. Государственное и региональное управление. / Э.А. Уткин, А.Ф. Денисов. - М.: ИКФ «ЭКМОС», 2002.
[65] Там же.

Эти контракты осуществлялись параллельно с децентрализацией власти. Они укрепили новую роль вновь избранных региональных властей и обеспечили средство формального согласования между ними. В отличие от Структурных Фондов, правила которых лежат в основе системы программного подхода и пересматриваются целиком перед каждым программным периодом и применяются только на данный период, закон о контрактах продолжает действовать неизменно. Соответствующие правительственные департаменты издают циркуляры перед каждым плановым периодом. Контракты носят универсальный характер: каждый регион составляет контракт с государством, который всецело нацелен на экономическое развитие. С 1989 года особое внимание сосредоточено на предоставление дополнительных финансовых средств территориям, имеющим особые проблемы.

Подготовка контрактов длится обычно до двух лет и включает в себя три этапа. В первую очередь правительство устанавливает приоритеты государственного строительства. Затем региональные префекты подготавливают проекты планов, получая при этом консультации у президента регионального совета и плановых комитетов. В консультациях принимают участие все основные региональные организации самоуправления. Далее подготовленные планы согласовываются между регионами и государством индивидуально, затем они вносятся в число приоритетов национального плана и становятся официальным плановым контрактом между двумя сторонами. Таким образом, процесс планирования содержит диалог между различными звеньями управления и согласования на каждом уровне между соответствующими органами власти.

Плановые контракты привязывают государство и территории к точно запланированной программе инвестиций, которая должна быть выполнена в течение определенного периода времени. Контракты устанавливают также права и обязанности сторон. Следует отметить, что

внутренняя организация и направленность каждого контракта различны, отражая тем самым процесс развития государственного строительства в рамках, установленных национальным уровнем.

Все государственные контракты Франции четко устанавливают перечень запланированных мероприятий, их срок исполнения и вид финансирования. Мероприятия, которые финансируются по контрактам, отличаются многообразием и включают большое число различных организаций и отделов. Большое распространение получает совместное финансирование. Такое финансирование возможно в тех случаях, когда различные организации совместно финансируют и принимают решения относительно отдельных проектов. Благодаря этому организации могут получить голос при решении вопросов, в которых у них нет официальных прав.

Что касается столь распространенного как в государствах ЕС, так и в наднациональной структуре Сообщества программного подхода, то он на современном этапе находит применение и в России. В данном случае можно провести прямую параллель с практикуемые правительством РФ с 2001 г. Федеральными программами. Однако присутствует и серьезное различие, состоящее в большей целенаправленности европейского подхода. Благодаря наличию системы специальных государственных органов каждая из программ ЕС ориентирована на конкретный, даже самый небольшой регион, а в некоторых случаях региональные власти сами определяют детали программы. Подобной адресности явно не хватает современным российским механизмам поддержки системы государственного строительства.

Таким образом, по итогам первой главы исследования представляется необходимым сделать несколько выводов. Понятие «государственное строительство» в отечественной и зарубежной политической науке, как правило, рассматривается в двух аспектах —

широком и узком. В широком смысле это понятие включает в себя управленческую деятельность органов законодательной, исполнительной, судебной власти, прокуратуры, Президента и иных конституционных органов в целях модернизации властной вертикали, территориальной оптимизации политического процесса, в том числе, с учетом центр-периферийного подхода. В узком значении государственное строительство — это деятельность органов исполнительной власти.

За длительную историю своего существования теория государственного строительства накопила богатый арсенал методов и научных подходов к проблемам взаимодействия различных уровней государственной власти, что является основой теоретических подходов к исследованию системы «центр-периферия» в российском политическом процессе.

На основе теорий регионализма сложилась политика центр-периферийного взаимодействия как феномен, которым ныне занимаются многие профессиональные политологи, работающие в федеральных службах, отраслевых НИИ, президентских и парламентских структурах. Именно в условиях нынешней переходной экономики лексикон отечественной политической науки обогатился понятиями о проблемных, кризисных районах, районах-лидерах, районах-аутсайдерах и. т.д.

Нам представляется, что наиболее оптимальными на сегодняшний день для изучения системы «центр – периферия» являются теории диффузионистского толка, поскольку именно они показывают неизбежность как межрегиональных, так и внутрирегиональных диспропорций, включая «динамично-волновые» закономерности функционирования различных иерархических пространственных структур.

Система поддержки государственного строительства в странах ЕС основана на программном подходе, который вполне может быть актуализирован в российских условиях и адаптирован к отечественной

политической системе. Благодаря наличию системы специальных государственных органов каждая из программ ЕС ориентирована на конкретную территорию, а в некоторых случаях реципиенты сами определяют детали программы. Подобной адресности явно не хватает современным российским механизмам модернизации системы государственного строительства.

Важным элементом европейской системы является принцип субсидиарности, применение которого в РФ пока весьма ограничено. Последний основан на том, что более высокий уровень управления может вмешиваться в действия более низкого лишь в той мере, в какой последний проявил свою неспособность к эффективному управлению. Вмешательство вышестоящих уровней управления в деятельность нижестоящих допускается только при наличии определенных условий, при которых такое воздействие может считаться законным и целесообразным. Таким образом, вмешательство более высокого уровня власти в дела более низкого уровня является обязательным и осуществляется только с целью оказания необходимой помощи более низкому уровню власти в решении его задач.

Глава 2. Генезис, динамика и технологии российского государственного строительства в 1990-е гг.

2.1. Становление новой государственной системы в Российской Федерации.

После распада СССР перед Российской Федерацией встала сложная задача выстраивания нового концептуального формата и практического воплощения процесса государственного строительства. С одной стороны, федеративным отношениям требовалось придать новое качество, наполнив их реальным содержанием. С другой стороны, приходилось принимать во внимание фактическое положение вещей и видеть главную задачу в сохранении государственной целостности и дееспособности центрального правительства[66].

Федеральным центром было принято решение выработать новый документ, который содержал бы в себе свод прав и обязанностей центра и субъектов федерации по отношению друг к другу и четко фиксировал бы территориальную целостность страны. Тридцать первого марта 1992 года представителями РФ и субъектов РФ (кроме Татарстана и Чечни) был подписан Федеративный Договор, который включал в себя три самостоятельных договора о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти, соответственно, республик в составе РФ, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов[67]. Десятого апреля 1992 года Съезд Народных Депутатов РФ одобрил подписанный Договор и постановил включить его содержание, как составную часть, в Конституцию РСФСР. Однако и после этого Федеративный Договор

[66] Курскова, Г.Ю. Политический феномен власти. / Г.Ю. Курскова - Социально-гуманитарные знания, - 2000. - № 1. - С. 92.
[67] Там же.

продолжал функционировать как самостоятельный конституционно-правовой акт. Конституция 1978 года уже содержала перечни вопросов, относящихся к исключительному ведению Федерации и субъектов. Двойное регулирование разграничения компетенции создавало множество проблем, поскольку носило откровенно противоречивый характер[68].

Федеративный договор выступил, таким образом, как логическое завершение политического процесса «парада суверенитетов», происходившего в 1990-92 гг., а в связи с этим – и как непосредственное продолжение Декларации о государственном суверенитете России, принятой 12 июня 1990 г. При этом, если сторонники Договора настаивают на том, что он был необходимым ответом на дезинтеграционные процессы, то нужно отметить, что его подписание вовсе не остановило центробежные тенденции, а во многом даже спровоцировало новый виток требований республик к федеральному руководству, усугубляя слабость позиций федерального центра. За республиками был фактически закреплен статус суверенного государства. Представление о государственности внутри государственности, являясь крупной политической уступкой национальным образованиям, вызывало естественный протест на исконно русских территориях. Этот протест находил сочувствие и среди многих представителей центральной правящей элиты. По сути своей заложенный в договоре принцип неравноправия субъектов отражал идеологию господствовавшего тогда в российском политическом процессе радикально-либерального направления, демонстрировавшего своего рода «большевизм наизнанку», при котором идеи либерализма воспринимаются как стоящие выше, чем национальные и государственные интересы[69].

---

[68]Федеративный Договор 1992 года/Портал «Российский федерализм»/ http://www.rusfederalizm.ru/dogovor.php

[69] Алексеев Ю.Г. У кормила российского государства. – СПб.: Изд-во СпбГУ, 1998. С. 53.

Заложенное в договоре неравноправие его участников могло послужить основой для противоречивых оценок самого договора. Договор должен был способствовать процессу государственного строительства, однако, на деле он лишь обозначил тенденцию к последующей федерализации России. Россия при этом, преобразуясь и формально, и фактически из унитарного государства, становилась лишь полуфедерацией или квазифедеративным государством.

Признание Федеративным договором деклараций о государственном суверенитете, принимавшихся автономными республиками в ходе так называемого «парада суверенитетов» в 1990-91 гг., естественным образом означало и признание самого принципа существования суверенных государств в составе единого суверенного государства. Такая предельно расширительная трактовка понятия «суверенитет», означающего, как известно, независимость, верховенство власти, была, безусловно, некорректна[70].

Концепция «двойного суверенитета», представляя собой юридический нонсенс, имела, тем не менее, глубокий политический смысл нормы права становились здесь жертвой политической целесообразности. Несмотря на юридическую ничтожность, понятие «двойного суверенитета» показало свою политическую действенность. Процесс государственного строительства стал вследствие этого предметом своеобразного торга, где все стремились обеспечить себе максимальное количество полномочий. Руководитель республики мог представлять себя едва ли не руководителем независимого государства, а Россию – едва ли не как иноземное государство, когда Центр пытался чего-либо добиться от региона (например, уплаты налогов). В то же время он подчеркивал, что находится в составе России, когда наступала очередь

[70] Аринин А.Н. К новой стратегии развития России. Федерализм и гражданское общество. – М.: Северо-Принт, 2000. С. 89.

ему добиваться чего-либо от Центра (например, финансовых вливаний из федерального бюджета)[71].

В политологической литературе эта дихотомия получила название теории «инструментального национализма». Иначе говоря, нарастание националистических и даже сепаратистских тенденций в российском политическом процессе начала 1990-х гг. стало инструментом в руках региональной политической элиты, позволяя ей играть на этнотерриториальной идентичности республик.

Таким образом, ситуация в государственном строительстве начала 1990-х гг. повторяла обстановку в стране и обществе в целом, так как явственно была заметна необходимость глубокой трансформации существующих форм территориально-государственного устройства, но еще не созрело решение о полном отказе от устоявшихся форм организации и управления государством. Именно это противоречие вылилось в политический кризис осени 1993 года и вооруженный конфликт Верховного Совета и Президента[72].

Следует обратить внимание на то, что Договор изначально понимался как составная часть новой Конституции РФ (ст. 8 договора с республиками, ст. 9 договора с краями, ст. 9 договора с автономиями). После включения соответствующих положений в Основной Закон действие Федеративного Договора как самостоятельного правового акта должно было прекратиться. Новая Конституция 1993 года, с одной стороны, объявила, что Основной Закон «имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории РФ» (п. 1 ст. 15). Но с другой стороны, установив верховенство собственных норм над нормами Федеративного Договора, Конституция подтвердила действие последнего в сфере регулирования федеративных отношений (п. 3 ст. 11).

---

[71] Бусыгина И.М., Швецова О.В. Федерализм и демократия (общественная дискуссия) // Космополис, N 3, 2007/2008. СС.145-160.

[72] Доленко Д.В. Взаимосвязь политики и территории: политический детерминизм // Россия. Политические вызовы XXI века. – М.: РОССПЭН, 2002. С. 30.

Таким образом, было сохранено двойное регулирование разграничения компетенции[73].

Следует признать, что и после преодоления политического кризиса осенью 1993 года в руках федерального центра не было действенных рычагов воздействия на поведение региональных лидеров. Поэтому сохранение дублирования полномочий было неизбежно, так как Конституция определяла формальный статус субъектов федерации, а Федеративный договор определял фактическое состояние во взаимоотношениях центра и регионов[74].

Хотя Федеративный Договор в целом существенно расширил пространство, в котором составляющие РФ республики, края, области, города федерального значения и автономные образования получили возможность самостоятельно осуществлять государственную власть, норма о равноправии субъектов Федерации в нем отсутствует. Напротив, Договор закрепил неравноправное положение разноуровневых властных субъектов в сфере государственного строительства, чем, по сути, препятствовал образованию и структурированию единого экономического и социального пространства. Стремясь обеспечить лояльность республиканских лидеров, федеральные власти предоставили бывшим автономиям серьезнейшие привилегии. Показательно в этой связи закрепление природных ресурсов в качестве достояния (собственности) народов, проживающих на территории соответствующих республик (п. 3 ст. 3 Договора с республиками) и учреждение особого порядка введения чрезвычайного положения на территории суверенных республик (п. 4 ст. 3 Договора с республиками). Федеративный Договор легитимизировал конституционные реформы, проведенные в республиках в 1991-1992 годах, и, разумеется, формально провозглашенного Конституцией РФ 1993 года верховенства норм федерального Основного

---

[73] Там же.

[74] Бялкина, Т.М. О системе законодательного регулирования местного самоуправления / Т.М. Балкина - Журнал российского права - 2002. - № 4.

Закона и над нормами Федеративного Договора, и над нормами местных конституций было явно недостаточно для полного решения проблемы асимметрии процесса государственного строительства. Отметим, что Договор с краями, областями, федеральными городами уже с момента его подписания был дополнен специальным протоколом (ныне уже не действующим), несколько уравнивавшим в правах края и области с республиками. Но при этом только республики в составе РФ получили право принимать собственные законы (п. 2 ст. 2 Договора с республиками), федеральные органы власти были обязаны рассматривать предложения республик по направленным ими законопроектам по предметам совместного ведения (п. 3 ст. 2 Договора с республиками), и в то же время не были обязаны рассматривать предложения остальных субъектов РФ[75].

Федеративный договор как часть процесса государственного строительства стал жертвой заложенного в нем противоречия. С одной стороны, он был призван сформулировать универсальные принципы разграничения полномочий в сфере государственного управления, с другой стороны, для достижения этой цели необходимо было учесть интересы всех регионов, а их положение в первой половине девяностых различалось очень существенно. Сам документ дробился для учета специфики различных регионов по статусу, но еще больше они отличались по фактическому положению в экономике и политике страны. Это привело к необходимости дополнить Федеративный договор двусторонними соглашениями о разграничении полномочий с отдельными, наиболее сильными субъектами Российской Федерации. Причем такие договора стали варьировать правовое положение отдельных субъектов Российской Федерации в зависимости от конкретных договоренностей[76].

---

[75] Федеративный договор. Документы. Комментарий. – М.: Республика, 1992.

[76] Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. – Р/н/Д.: МарТ, 2000. С. 178.

Разграничение компетенции осуществляется с помощью договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Такие договоры представляют собой публично-правовые соглашения, заключаемые органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. В то же время такие договоры необходимо отличать от соглашений между органами исполнительной власти обоих уровней, заключаемых в порядке делегирования полномочий в соответствии с ч.2 ст.78 Конституции[77]. Примечательно, что сторонами таких договоров выступали не Федерация и ее соответствующий член как самостоятельные субъекты конституционного права, а органы государственной власти. Несмотря на это, некоторые из заключенных договоров допускали отступление от требований Конституции, например, Договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан, Кабардино-Балкарской Республики, Республики Северная Осетия - Алания, Удмуртской Республики[78].

В результате сложилась ситуация, в которой Федеративный договор стал лишь одним из многих документов, регламентирующих процесс государственного строительства, причем ситуация имела с течением времени тенденцию к ухудшению, так как становилось все более очевидным бессилие центральной власти.

Итогом такого положения стали весьма специфичные принципы государственного строительства в Российской Федерации, сложившиеся в 1990-х годах. Во-первых, вышеизложенная ситуация с Конституцией, Федеративным договором и другими законодательными актами

[77] Сборник договоров и соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий. – М.: Юридическая литература, 1997.
[78] Там же.

регулирующими властные отношения в России, привела к отсутствию единообразия в правовом статусе территорий входящих в состав Российской Федерации. Самой большой проблемой оказалось то, что заключаемые с регионами договоры не обязывали их строго следовать духу и букве Конституции при построении своих законодательных и исполнительных органов. Как результат возникли многочисленные расхождения в законодательстве различных уровней, причем по основополагающим вопросам[79].

Появление Федеративного договора объясняется обострением межнациональных противоречий на последнем этапе существования СССР, выразившимся, в частности, в так называемом «параде суверенитетов». Союзный центр, дабы ослабить позиции российских властей, предлагал поднять статус автономных республик до уровня союзных и подключить их на равных к подписанию Союзного договора (а в этом случае последствия распада СССР могли бы быть еще более трагичными, чем это произошло в действительности)[80].

Следует отметить, что центральные российские власти первоначально ввязались в бессмысленное соперничество с союзным центром за симпатии субъектов федерации и признавали легитимными и правильными те изменения, которые принимались местными органами власти для определения нового юридического статуса своих территорий. Прошло некоторое время, прежде чем произошло осознание бесперспективности подобной практики, и начался поиск новых форм взаимопонимания между новым федеральным центром и регионами. Связан был такой поворот, скорее всего с тем, что прекратил свое

[79] Синдякин, Н.Н. Законодательство о местном самоуправлении: перспективы развития / Н.Н. Синдякин // Конституция как символ эпохи.: В 2-х т. / Под ред. проф. С.А. Авакьяна Т. 2. - М., 2004.
[80] Ильинский, Н.П., Крылов Б.С., Михалева Н.А. Новое федеративное устройство России / Н.П. Ильинский, Б.С. Крылов Н.А. Михалева. - Государство и право. – 1992. – № 11.

существование Советский Союз, и само собой прекратилось соревнование властей СССР и РСФСР за симпатии регионов[81].

К середине 1990-х гг. федеральный центр пошел на дальнейшие уступки. Практика государственного строительства в России пополнилась двусторонними федеративными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, первым из которых стал Договор Российской Федерации и Республики Татарстан от 15 февраля 1994 года. Полномочия республики были весьма широки и затрагивали суверенитета, гражданства, права самостоятельно формировать собственную систему органов государственной власти, права устанавливать графическую основу государственного языка, собственные предметы ведения и т.д. То есть по сути дела, двусторонний договор с Татарстаном просто признавал все его требования. Это, бесспорно, не добавило авторитета федеральному центру и, возможно, побудило лидеров Чечни отвергнуть даже такую широкую автономию и попытаться выделиться из состава России.

В то же время, не исключено, что и двусторонние договоры были неизбежным, но и наименьшим злом для российской государственности. После подписания Федеративного договора Совет глав республик стал требовать уже конфедеративных отношений с центром, предлагая в проекте Основ законодательства Российской Федерации о реализации Федеративного договора трактовать Россию как объединение республик – суверенных государств, функционирующих на основе принципа делегирования полномочий снизу вверх, при котором «республики (государства) в составе Российской Федерации обладают всей полнотой государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые переданы (отнесены) в

[81] Каганский, В.Л. Культурный ландшафт и советское обитаемое пространство. / В.Л. Каганский – М.: Новое литературное обозрение, 2001.

ведение федеральных органов государственной власти Российской Федерации в соответствии с настоящим договором»[82].

Этот постулат справедливо считается концептуально ошибочным, поскольку договор заключался не по поводу объединения независимых государств, а по поводу разделения государственной власти в России – суверенном государстве путем децентрализации, не во вновь формирующемся государстве, а в государстве, существовавшем задолго до этого. Поэтому ни о какой передаче полномочий снизу вверх не могло идти и речи, за федеральными органами закреплялись и ранее им присущие полномочия[83].

Федеративный договор закрепил и узаконил привилегированное положение национальных образований, поставив их фактически во многом в положение ассоциированного членства с Российской Федерацией (как это особенно ярко проявилось в казусе Татарстана). При этом немаловажно то, что две республики – Татарстан и Чечня – вообще отказались подписывать Договор, оставляя за собой свободу рук в трактовке своих взаимоотношений с российским руководством, а Башкортостан подписал его на особых условиях, что предоставляло республиканскому руководству произвол в трактовке положений Договора. При подписании Договора руководство Республики Башкортостан подписало также и особое приложение к нему, которое определяло, что «Республика Башкортостан самостоятельно определяет общие принципы налогообложения и сборов в бюджет с учетом принятых в республике законов», что противоречило российскому законодательству. Более того, также вопреки федеральным законам, приложение предоставляло республике право создавать «самостоятельные законодательную и судебную систему, прокуратуру, адвокатуру и нотариат». Все эти положения противоречили, в том числе,

[82] Там же.
[83] Там же.

и условиям самого Федеративного договора. Таким образом, формально подписывая Договор, руководство Башкортостана одновременно фактически дезавуировало его ключевые положения[84].

Само собой разумеется, что для дееспособного государства такое положение вещей является совершенно неприемлемым и подобные претензии ряда республики создавали лишь дополнительную нервозность в отношениях в процессе государственного строительства. В то же время, Федеративный договор не оставлял сомнений в том, что Россия – суверенное целостное государство с юридической точки зрения и, поскольку он не был составной частью новой Конституции 1993 года, его можно было подвергнуть пересмотру по мере роста влияния федерального центра, что и произошло в дальнейшем. Важнейшим его качеством были обязательства республик не покушаться на территориальную целостность страны.

Но будучи приемлемым решением в условиях начала 1990-х годов, уже со второй половины последнего десятилетия XX века он становится обузой для дальнейшего процесса государственного строительства России.

Таким образом, можно сказать, что у Федеративного договора применительно к процессу государственного строительства была лишь одна функция – оставить в составе государства те регионы, которые прошли наиболее длинный путь по направлению к дезинтеграции с Россией. Для этого им передавались очень широкие полномочия. Со своей задачей договор справился, но длительное сохранение той системы государственного управления, которую он узаконил, было невозможно, так как она подрывала основы государственности России.

С другой стороны, в Российской Федерации уже с самого начала ее самостоятельного существования стала реализовываться модель

[84] Территориальное управление России в конце XX в./Портал «Территориальное устройство России»/www.terrus.ru

государственного строительства с явным перекосом в пользу исполнительных структур в ущерб законодательным. На смену избираемому Советом председателю в качестве руководителя какой-либо территории пришел назначаемый Президентом России губернатор. Подотчетность Советам чиновников соответствующих администраций с течением времени все более сводилась к нулю; была отменена, в частности, выборность глав отделов (департаментов) региональных администраций сессиями Советов[85].

Сама система Советов была окончательно ликвидирована в результате событий октября-декабря 1993 г. (от принудительного роспуска Верховного Совета до принятия новой Конституции). На место Советов пришли областные (краевые) Законодательные собрания или Думы со значительно меньшим количественным составом и изрядно сузившимся объемом полномочий. Представительные органы власти вообще исчезли на уровне внутригородских районов, что, естественно, заметно сократило возможности для общественного контроля над деятельностью соответствующих администраций[86].

С другой стороны, в регионах, наряду со структурами управления, входившими в состав соответствующей администрации, действовали и представительства федеральных министерств и ведомств, которые вовсе не подчинялись лидеру региона, не им формировались, снимались и назначались. Согласование интересов с этими структурами требовало еще больших управленческих усилий. Их автономность в системе управления регионом получила в мае 1998 г. организационное оформление в виде указа Президента Российской Федерации «О региональной коллегии федеральных органов исполнительной власти»; тем самым представительства федеральных структур были объединены, причем в значительной мере объективно такое объединение действовало против

[85] Усягин А.В. Политическое управление и его территориальные аспекты: российский опыт: Монография. - Нижний Новгород: Издательство ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 2005. С. 44.
[86] Там же. С. 48.

интересов региональной власти. Такие коллегии до мая 2000 г. (то есть до образования федеральных округов) рассматривались как совещательные органы при полномочном представителе Президента Российской Федерации в субъекте РФ[87].

Само наличие полномочного представителя Президента также усугубляло неразбериху в процессе государственного строительства, поскольку определенными функциями он не обладал, считался неким «оком государевым»; однако, тем не менее, он зачастую находился в конфликтных отношениях с губернатором и соперничал с ним за влияние в регионе и на федеральную власть, что приводило к дублированию управленческих функций.

Структура центральных органов, осуществляющих контроль процесса государственного строительства, также отличалась в 1990-е гг. явным несовершенством. К числу основных ее недостатков можно отнести:

- дублирование функций. В одной только администрации Президента в 1990-е гг. имелись отдельные друг от друга (и, очевидно, мешающие друг другу) Территориальное управление, Управление по координации деятельности полномочных представителей Президента в субъектах федерации и Комиссия по подготовке договоров о разграничении предметов ведения и полномочий субъектов.

- незначительность полномочий соответствующих органов. Ярким примером служит деятельность основного правительственного ведомства, регулирующего процесс государственного строительства, функционирующего с 1991 г. с перерывами и под разными названиями[88].

Этот федеральный орган последовательно именовался «Государственный Комитет Российской Федерации по делам Федерации и национальностей», «Министерство Российской Федерации по делам

[87] Указ Президента Российской Федерации от 25 мая 1998 г. «О региональной коллегии федеральных ведомств» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 22. – Ст. 2407.
[88] Сборник материалов Всероссийского совещания по вопросам развития федеративных отношений. – М.: Госдума, 1999. С. 371.

национальностей и региональной политике», «Министерство Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям», «Министерство региональной и национальной политики Российской Федерации», «Министерство региональной политики», «Министерство по делам Федерации и национальностей» и, наконец, «Министерство по делам Федерации, национальной и миграционной политики». В очередной раз он был воссоздан в сентябре 2004 г. под наименованием «Министерство регионального развития», причем за пределами новой, трехзвенной структуры основных министерств (министерство – агентство – служба), являясь явным исключением в административной реформе; а направление его деятельности приобрело заметный коммунальный оттенок.

Дело, впрочем, не в формальных видоизменениях, а в сущностных. Частое переструктурирование влекло за собой последовательное понижение статуса и объемов полномочий. Это «многократное в течение короткого промежутка времени изменение наименования и организационной структуры ведомства, по сути ответственного за государственное строительство, иллюстрирует неопределенность места и роли этого министерства в системе государственного управления. При каждом переименовании, а значит, и переформировании изначально невысокий статус министерства последовательно снижался, сужалась сфера его полномочий и падала реальная координирующая роль[89].

Министерство не сыграло сколько-нибудь заметной роли в решении жизненно важных для демократизировавшейся России проблем обеспечения целостности государства, формирования конституционной схемы государственного строительства, фактически оказалось отстраненным от реального воздействия на развитие современного политического процесса.

---

[89] Рыженков С. Динамика трансформации и перспективы российского политического режима // Неприкосновенный запас, 2006, №6. СС.65-78.

2.2. Механизмы укрепления и проблемы реформирования российского государственного комплекса в конце XX века.

Россия исторически складывалась и развивалась как союз разных народов при государствообразующей роли русского этноса. Изначально, хотя и в разных формах, государственное устройство России строилось на сочетании административно-территориального и национально-территориального принципов. По нашему мнению, в этом сочетании неизбежно заложено внутреннее противоречие, требующее взвешенной, гибкой и в то же время четкой позиции центра по отношению к периферии. Однако уйти от этой модели в ближайшей перспективе представляется маловероятным, так как тривиальных волевых решений этой проблемы не существует, ибо все они ведут к новым серьезным потрясениям.

Такая система досталась Российской Федерации по наследству от Советского Союза, который, в свою очередь, позаимствовал этот принцип у Российской Империи. Длительная устойчивость Российской империи объясняется именно наличием многообразия правовых, государственных форм управления, предусматривающих учет особенностей взаимодействия центра с периферией. Однако приоритет отдавался территориально-административному принципу. В ходе исторического развития России на ее огромном и многообразном пространстве сложились большие территориальные общности (регионы, районы), заметно выделяющиеся своей индивидуальностью. Важным представляется то, что население, проживающее на конкретной территории, осознает себя принадлежащим к особой общности, имеющей свою хозяйственную и социокультурную, политическую специфику и противопоставляет жителям других территорий. Такая самоидентификация носит, как правило, надэтнический характер и

определяется не столько национальной, сколько территориальной принадлежностью[90].

Несмотря на то, что значительный предыдущий опыт государственного строительства указывал на необходимость территориально-административного подхода к структуре власти в России, в период существования Советского Союза резко повысилось внимание к национальной составляющей управления периферией. Количество административных единиц, сформированных по национальному признаку, существенно возросло, однако, отказа от территориально-административного принципа государственного строительства не произошло, что и создало тот сложный конгломерат принципов построения управления, который Россия унаследовала от СССР. Важно отметить, что за последний период существования Советского Союза коренному пересмотру подверглась и та система управления, которая сложилась за годы советской власти.

Истоки современной российской модели государственного строительства связаны с периодом перестройки в СССР и постсоциалистическим развитием Российской Федерации. В 90-е годы XX века политический процесс в России характеризуется углублением регионализации, которая сопровождалась «суверенизацией» национальных и территориальных образований как самостоятельных субъектов управления и детерминировалась сложным комплексом объективных и субъективных факторов. Очевидно, что этническая мобилизация в условиях всеобщего кризиса идентичности дала основу культурной легитимации современных политико-правовых противоречий периферийных территорий, сказавшись на специфике развития государственного строительства в России[91].

---

[90] Конституционные основы регионального управления на Северном Кавказе/ Портал «Кавказский узел/ http://kavkaz-uzel.ru/analyticstext/analytics/id/484187.html

[91] Мотыль А. Пути империй. Упадок, крах и возрождение имперских государств. М: Московская школа политических исследований, 2004. С. 221.

Эти процессы еще в масштабах СССР стали одним из факторов ускоривших распад государства, как спровоцировав сепаратистские стремления в национальных союзных республиках, так и поддержав те силы, которые стремились к обособлению таких базовых составляющих частей СССР как РСФСР или УССР. Эти тенденции и получили название «Парад суверенитетов», который продолжился уже в рамках Российской Федерации в начале девяностых годов двадцатого века. В 1990 годах Российская Федерация вступила в длительный процесс поиска оптимальных форм взаимодействия национальных аспектов государственного устройства с экономическими и территориальными аспектами. Таким образом, для современной России одним из главных противоречий государственного строительства является противоречие между этнической и территориальной моделями развития, в контексте центр-периферийного взаимодействия.[92]

В то же время, ни на одном уровне власти в России не оспаривается необходимость и правильность федеративного устройства государства. С другой стороны, существующее разделение страны на 83 субъекта федерации представляется излишне дробным, но потребности поддержания государственно-правового единства обусловливают необходимость укрупнения субъектов Федерации и формирования более крупных межрегиональных единиц.

Таким образом, с самого начала процесса трансформации территориального управления в России в начале девяностых годов двадцатого века перед российскими властями и элитой, как центральной, так и периферийной, стояла задача модернизации советской системы административного деления и государственного строительства, а не выработка принципиально новой. Во многом именно этот факт способствовал тому, что федеративные основы российского государства

[92] Мелешкина, Е.Ю. Политический процесс: основные аспекты и способы анализа. / Е.Ю. Мелишкина. – М.: Инфра-М, Весь Мир, 2001. С. 77.

сохранились без трансформации к конфедерации, так как в случае выработки новых основ государственности России центральная власть не имела бы сил, средств и способов предотвратить дальнейшую дезинтеграцию страны[93].

В развитии, например, Северо-Кавказского ареала данный этап явился отражением хода реформ государственного строительства в СССР, РСФСР, а затем Российской Федерации в целом. Эти преобразования в постперестроечный период осуществлялись в двух направлениях:

- политика полной реабилитации репрессированных народов;
- тенденция к суверенизации отдельных национально-территориальных образований, децентрализация формы государственного устройства, в том числе посредством разграничения полномочий и предметов ведения между центром и периферией.

Очень важным фактором оказывалось в таких условиях недопущение использования расширившихся полномочий регионов для ослабления внутренних связей в России, что и в настоящее время удается далеко не всегда. Поиск путей нивелирования широких полномочий власти на периферии во вред единству страны составил в конце XX века важнейшую компоненту политики центральных властей в сфере модернизации государственного строительства. С нашей точки зрения, данную проблему еще нельзя считать до конца решенной, так как не устранены причины, ее порождающие.[94]

В девяностые годы XX века взаимоотношения между федеральным центром и субъектами Федерации в России носили амбивалентный характер, свойственный всем институтам переходного общества. С одной стороны, многие аналитики отмечали слабость центральной власти и отсутствие продуманной стратегии, в том числе в области территориального управления. С другой стороны, государство,

[93] Бусыгина И.М. Политические партии и федерализм в России // Федерализм и этническое разнообразие в России. Под ред. И.Бусыгиной и А.Хайнеманн-Грюдера. М: РОССПЭН, 2010.
[94] Попов, А.В. Административно-территориальное управление и новая политическая роль регионов / Попов А.В. // Социально-гуманитарные знания. – 2000. – № 5.

представляя собой главную общественную силу, зачастую пыталось регламентировать те области жизни на периферии, которые и с точки зрения конституционного права, и из соображений целесообразности должны были бы находиться исключительно в компетенции местных властей.[95]

Это вело к дроблению объектов социально-экономического управления, их двойному подчинению - региональной администрации и федеральному центру, что усложняло структуру управления и процесс принятия решений. С одной стороны, необходимость решения вопросов периферийной жизни в центре сдерживала инициативу и самостоятельность региональных властей. С другой стороны, стремление центра к всеохватывающему контролю, истоки которого восходят к временам союзного Госплана, приводило к чрезмерной загрузке федерального правительства текущими вопросами вместо сосредоточения его на проблемах стратегического управления[96].

В этот период сложилась ситуация, при которой развитие регионов шло практически бесконтрольно и чрезвычайно варьировалось от одного субъекта федерации к другому. Это касается как экономики, так и политической, социальной, образовательной и культурной сферы. Кроме того, степень влияния некоторых территорий на центральные органы власти России и привилегированное положение ряда территорий позволяет говорить о том, что до конца девяностых годов двадцатого века в России практически полностью отсутствовала сколько-либо эффективно функционирующая система управления.

В настоящее время почти всеми исследователями признается, что законодательная база государственного строительства в России была составлена таким образом, что допускала кардинальные отличия в статусе субъектов федерации. Конституция создала правовую основу для

---

[95] Стешенко, Л.А. Многонациональная Россия: государственно-правовое развитие XX-XXI вв. / Л.А. Стешенко – М.: Норма, 2002.

[96] Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика. – СПб., 2004. С. 230.

разграничения полномочий и предметов ведения государства и регионов, которые конкретизируются в индивидуальных договорах между Российской Федерацией и ее субъектами. Поэтому отдельным субъектам Российской Федерации были предоставлены такие права, которыми не располагают другие субъекты.

Важным этапом в становлении современной системы стал такой элемент государственного как Федеративный договор от 31 марта 1992 г., о котором подробно мы говорили в первом параграфе данной главы. Главное его содержание - разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти, с одной стороны, и органами власти субъектов РФ - с другой. В результате была заложена основа «разделения властей» по вертикали, размежевание предметов ведения федерации и составляющих ее субъектов, а также переход от национальной федерации к основанной на сочетании национального и территориального принципов. Федеральный договор закладывал основы асимметричной федерации, гарантируя большие права суверенным республикам в составе РФ по сравнению с региональными субъектами - краями и областями.

В России и по сей день существует единая система государственной власти, т. е. федеральная власть распространяется на всю территорию. Кроме того, на территорию каждого субъекта Российской Федерации распространяется государственная власть этого субъекта, носящая региональный характер. В таких условиях неминуемо пересечение интересов центра и периферии, чреватое всплесками насилия. Не менее опасно и то, что в течение практически десяти лет устойчиво игнорировалось недовольство ущемленных в правах областей и краев, что лишь способствовало дальнейшему размежеванию внутри российских регионов.[97]

[97] Климанов В.В. Региональные системы и региональное развитие в России. М.: «Просвещение», 2004. С.280.

Поэтому с конца девяностых годов начинает постепенно оформляться такая инициатива государственного строительства Российской Федерации, которая основана на элементах повышения контроля центра над периферией и нивелирования тех элементов суверенитета субъектов федерации, которые угрожают территориальной целостности страны.

Начиная с 2000 г. в Российской Федерации начался процесс формирования системы правовых и управленческих регуляторов поддержания единства властной вертикали в стране. Этот этап характеризуется унификацией структуры Российской Федерации, приведением конституций (уставов), других нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством, процессом «десуверенизации» республик-субъектов Российской Федерации, укреплением позиций центральной федеральной власти, возвращением в единое конституционное пространство республик, преуспевших ранее в своем центробежном стремлении[98].

Система государственного строительства с течением времени постепенно обретала характерные принципы, служившие базисом для дальнейших шагов. Первым из таких принципов стал приоритет федерального законодательства над законами регионов.

Анализ нормативно-правовых актов республик, уставов краев и областей, городов федерального значения, автономных областей и округов свидетельствует, что некоторые их положения, статьи не соответствуют или противоречат Конституции Российской Федерации. Это касается правового статуса субъекта РФ, разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти субъектов РФ, принципа разделения властей. При определении и

[98] Панов П.В. Региональные политические процессы в Российской Федерации в «эпоху Путина»: унификация или диверсификация? // Политическая экспертиза. 2007. N 4.

регулировании мер по защите прав и свобод человека, прав национальных меньшинств не обеспечивается равноправие граждан независимо от национальности, места жительства и других обстоятельств. Сказанное относится в первую очередь к Северокавказскому региону. Практически все субъекты вступают в противоречие с федеральным законодательством. Концептуально эти противоречия отражают как стремление республик, краев и областей к увеличению объема полномочий и предметов ведения, которые входят в сферу совместной или исключительной компетенции федерального центра, так и вынужденное опережение регионами федерального центра, не успевающего законодательно реагировать на изменяющуюся ситуацию. В частности, это касается и проблем обеспечения национальной безопасности и трактовки этого понятия[99].

Прежде всего, нужно отметить противоречия на конституционном уровне, которое наблюдалось в девяностые годы XX века. Не во всех конституциях республик Северного Кавказа признавался безусловный приоритет Федеральной Конституции и федеральных законов. Так, в ст. 7 Конституции Ингушетии, ст. 65 Конституции Дагестана акцентируется внимание на верховенстве республиканского закона: «Законы и иные нормативно-правовые акты органов государственной власти и управления РФ правомерны на территории Республики, если они не противоречат суверенным правам Республики»[100].

Ликвидация таких противоречий является непременным условием стабильного развития всех субъектов Российской Федерации и логично должна быть завершена независимо от оказываемого противодействия. Здесь следует отметить, что все это являлось лишь наполнением

---

[99] Административная реформа в Российской Федерации: основные этапы реализации//Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2006 - № 22 (310).

[100] Доклад рабочей группы Президиума Государственного Совета РФ «О совершенствовании механизма взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти в Российской Федерации». Сайт Президента РФ // www.kremlin.ru

реальным смыслом тех норм, которые были закреплены законодательно еще в первой половине девяностых годов.

В условиях федеративного государства объектами управления в территориальном аспекте являются не только субъекты федерации, но и другие территориальные образования; при этом возможно сосуществование нескольких иерархий управления. Такие «вертикали управления» возникают вследствие наличия региональных систем, образованных на основе различных принципов рассредоточения государственной власти[101].

Такая система управления регионами возникает вследствие крайне неравномерного развития различных субъектов Российской Федерации. Недостаточная гибкость федерального центра при определении приоритетов в управлении периферией и в настоящее время является большой проблемой, далекой от разрешения. В то же время, представляется уже преодоленным неверный в корне принцип подхода к отношениям с регионами по формуле «донор - реципиент». Федеральные власти начали искать возможности предоставления субъектам федерации возможностей роста без привязки к их принадлежности к тому или иному региону. Это открывает целый ряд новых возможностей для инвестиционной и инновационной деятельности.[102]

Жизнеспособность периферийной системы определяется в большей степени объективными факторами ее существования, в то время как скорость формирования и развития такой системы - наличием, точнее, сильным и слабым управленческим началом. В целом, факторами и условиями развития периферийных систем являются природно-географические факторы, общность хозяйственной жизни, наличие транспортной и иной инфраструктуры, культурная общность

---

[101] Актуальные проблемы территориальной организации публичной власти: опыт России и зарубежных стран. Часть 2/ Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. -2003. -№ 19 (212)

[102] Мамаев Р.Б. Состояние и перспективы законодательного обеспечения института разграничения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектом // Политика и общество. – 2004. – № 4.

населяющего народа, наличие формального административного статуса, присутствие сильного политического лидера в административно-территориальной единице, подвластность территории крупному хозяйствующему субъекту (крупной корпорации и т.п.).[103]

Само собой разумеется, что такие системы почти никогда точно не совпадают с границами субъектов федерации и потому в еще большей степени возрастает роль инициатив федерального центра. В этой связи выбор приоритетов государственного развития определяет приоритетность создания тех или иных управленческих структур на федеральном уровне, ответственных за проведение политики взаимодействия центра и периферии. Сосуществование двух органов управления, ответственных за данные направления, неэффективно из-за высокой степени пересекаемости объектов управления.

Таким образом, зафиксированные в настоящей главе проблемы в построении и функционировании системы государственного строительства, связанные, в том числе, и со спецификой конституционной организации российского государства в конце XX века, предопределили следующий выбор для федеральных властей в начале XXI века:

- либо имеющиеся противоречия преодолеваются путем радикальной реформы Основного закона, в том числе имея в виду выбор между разными моделями организации исполнительной власти с целью исключить ее дуалистичность, а также выбор между унитарной и федеративной моделью государственного устройства;
- либо их негативное воздействие частично нивелируется через административную реформу, последовательную политику оптимизации функционирования структур исполнительной власти в рамках существующей конституционной конструкции.

---

[103]Колобов О.А. Решение ключевых проблем государственного управления в условиях современного российского федерализма // Управление и самоуправление в обществе: Материалы II Всероссийской научно- практической конференции цикла «Проблемы социального управления: методология, теория, практика». - Н.Новгород: Изд-во ВВАГС, 2002.

Очевидно, что для реализации первого варианта в конце эпохи Б.Н. Ельцина отсутствовали необходимые политические и иные предпосылки. Поэтому единственной возможной тактикой реформирования исполнительной власти должно было являться последовательное упорядочивающее воздействие по оптимизации структуры, принципов и порядка работы системы исполнительной власти. Конституция РФ оставила возможности для преодоления отмеченных проблем в рамках развития конституционного законодательства на основе указов Президента и соответствующих законов, конкретизирующих положения Конституции в сферах административного управления страной. Это, впрочем, не исключало необходимости в перспективе оптимизировать систему организации власти в рамках конституционной реформы[104].

К началу XXI века стало совершенно очевидно, что необходимо подготовить ряд законов общего и специализированного характера, а также предусмотреть возможность внесения изменений и дополнений в действующие законы, что позволило бы провести законодательное закрепление реформы государственного строительства.

Возникла реальная потребность в серьезной работе по учету требований административной реформы в процессе приведения в соответствие с федеральным законодательством всего комплекса политико-правовых систем регионов. В то же время, необходимо было учитывать и возможность использования при проведении общероссийской реформы опыта регионального законодательства и административной организации.

Однако такая проработка вопросов законодательства требует значительного ресурса времени и должна была рассматриваться в качестве среднесрочных задач (они решаются и по сей день). На первом же этапе для реализации реформирования системы государственного

[104] Колобов О.А. Решение региональных проблем в процессе развития современного российского федерализма (теоретико-методологические аспекты проблемы) // Регионоведение: теория и практика. Материалы международного научного семинара. Н.Новгород: Изд-во «Медина», 2003.

строительства потребовалась реализация ряда мер по оптимизации системы через Указы Президента и постановления Правительства РФ.

При этом необходимо было учитывать, что по мере проведения реформы в системе организации власти будет постепенно накапливаться критическая масса изменений и новаций, которые рано или поздно должны быть соответствующим образом формализованы, то есть, отражены в Конституции. Поэтому уже тогда в качестве долгосрочных задач реформы было необходимо, хотя бы в самом общем виде, сформулировать подходы к возможным конституционным новациям, к которым, как нам кажется, в начале второго десятилетия XXI века Россия в значительной степени готова.

Технологии оптимизации функционирования системы государственного строительства и структур исполнительной власти по итогам 90-х гг. XX века имели базовой задачей определение четких механизмов и процедур реализации основных конституционных функций Президента РФ, включая гарантии законности, обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, кадровую политику[105].

Целями будущих реформ являлись создание структурных условий повышения эффективности и функциональности системы государственного управления, реализация в сфере государственного строительства необходимых предпосылок интенсификации экономического развития и решения задач национальной безопасности.

Исходные проблемы реформирования системы государственного строительства для Российской Федерации по итогам начального этапа постсоветского развития в 1990-х гг. можно обозначить следующим образом:

[105] Кулиниченко А.В. Единство политики и управления в обеспечении целостности общественной системы, ее функционирования и развития // Россия. Политические вызовы XXI века. – М.: РОССПЭН, 2002.

1. Нивелировать негативные эффекты, порождаемые двойственностью исполнительной власти. Ключевая задача - снижение дублирования функций Администрации Президента, Совета Безопасности РФ и Правительства РФ, четкое разграничение их сфер компетенций и ответственности.

При этом необходимо было также исходить из принципа взаимодополнительности их функций и полномочий в реализации многофакторных и межведомственных групп задач для более эффективного осуществления процесса государственного управления[106].

Достижение указанных целей потребовало перестройки и оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти с базовым принципом соответствия ресурсов и структуры органов управления выполняемым ими функциям. Необходимо было также проведение анализа целесообразности существования каждого ведомства, исходя из его функционального предназначения и исключения дублирования функций, а также соответствия его структуры кругу и уровню решаемых задач.

2. Система административного управления XXI века должна была строиться как многоуровневая система с высокой степенью институционализации, в рамках которой, в частности, происходит четкое распределение функций и ролей между институтами и субъектами управления. Структуры управления должны создаваться с учетом территориальной и экономической целесообразности, критериев управляемости и принципов программно-целевого управления.

Достижение этих целей потребовало выработки четких критериев, принципов соподчиненности структур исполнительной власти, а также порядка и процедур ответственности государственных чиновников перед Президентом РФ, Правительством РФ и иными вышестоящими

[106] Слатинов В.Б. Государственная политика в сфере административной реформы: противоречия и проблемы // Проблемы формирования государственных политик в России. М. Научный эксперт 2006.

субъектами. При этом в рамках административной реформы необходимо было в максимальной степени реализовать принцип «персонализации компетенций и ответственности»[107].

Кроме того, в перспективе можно было рассматривать возможность развития процедур ответственности руководителей федеральных органов исполнительной власти перед парламентом, а также возможностей участия (учета мнения) парламента при назначении (отставке) министров.

3. Особой задачей явилась работа по снижению негативных эффектов, связанных со слабостями нормативно-правовой базы государственного строительства и недостаточной развитостью на уровне законодательства процедур и принципов функционирования институтов власти и управления. Соответственно, отдельной и важной задачей в рамках административной реформы стала проработка законодательного обеспечения системы государственного строительства, а также оптимизация и повышение эффективности судебной системы.

При этом одним из ключевых вопросов в устранении слабостей законодательной базы государственного управления виделась (и видится сегодня) ликвидация легальных возможностей для существования и развития коррупции. Достижение указанных целей потребовало проведения комплексной инвентаризации и пересмотра действующего законодательства с целью ликвидации его внутренней противоречивости и рассогласованности.

4. Создание системы федеральных округов, что позволяло решать стратегические вопросы территориального развития на уровне, адекватном их масштабу и сложности, в контексте территориального управления и развития обеспечивать баланс между общегосударственными интересами и региональной самостоятельностью.

Федеральный округ должен был стать территориальной структурой, на уровне которой возможны организация эффективной системы

[107] Там же.

федерального управления территориями и решение всего комплекса проблем государственной политики в области регионального развития. Округ в связи с этим должен был обладать всеми необходимыми полномочиями как для осуществления государственного управления. Получилось это или нет, мы рассмотрим в следующей главе.

5. При этом совершенно очевидно требовалось придать полномочным представителям Президента РФ в федеральных округах существенные функции и возможности экономического характера для реализации в территориальном разрезе задач федерального управления территориальным развитием. Именно на этом управленческом уровне можно эффективно решать такие фундаментальные вопросы как реализация государственной промышленной политики, организация реального управления государственной собственностью[108].

Полпреды должны были также стать гарантами единства общероссийского и окружного экономического пространства, стимулировать межрегиональные инвестиционные и промышленные программы. Все указанные вопросы можно и нужно было решать в рамках предписанных им функций по разработке совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия программ социально-экономического развития территорий.

6. Развитие федеральных округов требовало и реорганизации всей системы государственного строительства. Необходимо было ставить и решать вопрос о создании новых принципов и структуры организации территориальных структур органов исполнительной власти с учетом системы федеральных округов, а также реализации модели «несовпадающих границ» отраслевых управленческих округов. Необходимо было также провести реорганизацию — сокращение и (или)

[108] Федоров А.Ю. Реформа административная или конституционная?: О разделении Российской Федерации на семь федеральных округов и введении в них представителей Президента Российской Федерации: Беседа с и.о. начальника Управления Президента Российской Федерации по координации деятельности полномочных представителей Президента в регионах Российской Федерации // Независимая газета - 2000 - 16 мая.

ликвидацию — части управленческих структур федеральных органов на уровне субъектов Федерации. Их функции должны были быть переданы структурам федерального округа.

Потребовалась также разработка принципов и процедур разграничения сфер компетенции, ответственности и подотчетности территориальных структур органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации.

7. Необходимо было также нивелировать негативные эффекты, порождаемые самим характером федеративных отношений в России.

Это требовало более четкого разграничения компетенций и полномочий федерального Центра и периферии, в особенности в сфере совместного ведения. Особых усилий требовала универсализация системы управленческих и иных отношений Центра и периферии, для чего необходима была постепенная ликвидация системы двусторонних договоров между Федерацией и субъектами РФ.

8. С другой стороны, попытки выхода за разумные пределы как децентрализации, так и централизации России, перехода через порог возможного и необходимого как в том, так и в другом направлении могли привести к развалу страны. Наиболее адекватной и продуктивной стратегией государственного строительства должна была явиться полноценная реализация в России модели централизованной федерации. Это означало, что, с одной стороны, должны быть созданы и укреплены институты и механизмы федерального вмешательства в регионах, но одновременно следовало сохранить сами федеративные принципы построения государства.

Это, в свою очередь, означало необходимость соблюдения условий участия региональных властей в выработке и реализации федеральной политики. Такой подход обеспечивает соблюдение принципов федерализма и наращивание ответственности регионов перед лицом Центра, при одновременном повышении эффективности

государственного строительства. Только в том случае, если регионы полноценно участвуют в формировании федеральной политики, они несут полную ответственность за принимаемые решения и их исполнение перед лицом и населения территорий, и федеральной власти. В то же время, безусловное сохранение федеративного характера современной российской государственности предполагало развитие механизмов ответственности федерального центра за нарушение конституционных полномочий и компетенций регионов.

Обобщая сказанное об особенностях системы государственного строительства России в 1990-е гг., отметим, что, учитывая недостатки унаследованной РФ от СССР системы государственного строительства, можно сделать вывод о концептуальной целесообразности проводившихся в данный хронологический период административных реформ, однако, они проводились крайне неравномерно, а порой имели диаметрально противоположную стратегическую направленность.

Первой попыткой стала разработка Федеративного Договора, который включал в себя три самостоятельных договора о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти, соответственно, республик в составе РФ, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов. Заложенное в договоре неравноправие его участников послужило основой для противоречивых оценок данного документа. Договор должен был способствовать укреплению властной вертикали и консолидации политического процесса, в целом со своей задачей он справился, но длительное сохранение тех принципов государственного строительства, которые он узаконил, было невозможно, так как они подрывали основы целостности России.

Явную угрозу государственному строительству в России в конце XX века представляло собой разрушение единого социального, экономического и духовного пространства России, структура же центральных органов, осуществлявших контроль процесса государственного строительства, также отличалась в 1990-е гг. явным несовершенством. В одной только администрации Президента имелись отдельные друг от друга (и, очевидно, мешавшие друг другу) Территориальное управление, Управление по координации деятельности полномочных представителей Президента в субъектах федерации и Комиссия по подготовке договоров о разграничении предметов ведения и полномочий субъектов.

Технологии оптимизации функционирования системы государственного строительства и структур исполнительной власти по итогам 90-х гг. XX века имели базовой задачей определение четких механизмов и процедур реализации основных конституционных функций Президента и Правительства РФ в данной сфере, включая гарантии законности, обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, кадровую политику.

Целями будущих реформ, предпосылки для которых и были заложены в конце XX века, являлись создание структурных условий повышения эффективности и функциональности системы государственного управления, реализация в сфере государственного строительства необходимых предпосылок интенсификации экономического развития и комплексного решения задач национальной безопасности.

Глава 3. Инновационная составляющая модернизации российского государственного строительства в начале XXI века и е особое значение для общественно-политической жизни страны.

3.1. Концепция и механизм функционирования федеральных округов как основы модернизации системы государственного управления.

В современной российской науке сложилось представление о том, что модернизация в целом представляет собой процесс перехода от традиционного общества (аграрного, с патриархальной культурой и жестко закрепленной социальной иерархией) к индустриальному, основанному на рациональном управлении общественными процессами с опорой на законодательные инициативы[109]. В теоретическом аспекте под модернизацией понимается совокупность процессов индустриализации, секуляризации, урбанизации, становления системы всеобщего образования, представительной политической власти, усиление пространственной и социальной мобильности и другие тенденции, ведущие к формированию «современного открытого общества» в противовес «традиционному закрытому»[110].

В рамках процесса модернизации обычно происходят следующие изменения:

- совершенствование всей системы общественных отношений и изменение уклада жизни - появление новых процедур и механизмов, регулирующих конфликты и разрешающих общественные проблемы;

- возрастание сознательности и самостоятельности отдельных индивидов;

---

[109] Ильин М.В. Перспективы сравнительного изучения политической модернизации // Политическая наука, 2003. - № 2. С. 32.

[110] Политический процесс: основные аспекты и способы анализа. М., 2001. С. 245

- изменение социальных отношений - переход от статичного сословного общества к динамичному, основанному на высокой социальной мобильности и социальной конкуренции.

В числе характеристик процесса модернизации также выделяют:

- комплексность, поскольку она охватывает все сферы жизни общества;

-системность, так как изменение любого элемента или целой сферы жизни общества ведет к изменению других - культурные и политические изменения приводят к изменениям в экономике, и наоборот;

- глобальный характер - начавшись в странах Запада, она распространяется затем на весь мир;

- протяженный характер - модернизация не происходит в одночасье, а делится на этапы (появление реформаторской элиты, инициирование преобразований, распространение и закрепление их результатов)[111].

Некоторые политологи используют понятия политического развития и модернизации в эпоху Современности почти как синонимы, руководствуясь их общей неопределенностью либо смысловым многообразием. Среди них - Данкварт Растоу (1925-1996). В модели политической модернизации Растоу прежде всего выделены три ее ключевые цели: 1) национальное единство; 2) стабильная власть; 3) равенство. Наиболее приемлемыми вариантами модернизационных преобразований он считал пути 2 > 1 > 3 или 1 > 2 > 3[112]. Как раз эти две схемы и удалось осуществить большинству государств. Согласно Растоу равенства следует добиваться не ранее достижения национального единства и устойчивости власти, ибо при отсутствии одного из этих компонентов (в случае декларации равенства) велика вероятность распада политического режима и последующей анархии. Без усовершенствованной системы властвования невозможно полноценное

[111] Ильин М.В. Очерки хронополитической типологии. М., 1995. С. 49 - 51.
[112] Федотова В.Г. Модернизация «другой» Европы. М., 1997. С. 27.

разделение труда, а значит, равенство будет установлено в самом примитивном виде, что непременно вызовет протест в обществе. Если политическая идентификация и базис властной системы могут складываться еще в условиях традиционного социума, то политическое участие и равенство - неотъемлемые характеристики модернизированного общества, причем переход к массовому участию длится несколько поколений. Ускоренная, особенно форсированная властью, модернизация способна вызвать завышенные ожидания людей и привести в итоге к революции или реставрации.

Выделяют следующие типы процесса модернизации:

- «органическая», или «первичная», характерная для таких стран, как Великобритания, США, Канада, некоторые европейские страны (модернизационное ядро). Ее начало охватывает эпоху первой промышленной революции, разрушения традиционных наследственных привилегий и провозглашения равных гражданских прав, демократизации и т.д. В названных странах модернизация осуществлялась преимущественно эволюционным путем на основе собственных культурных традиций и образцов;
- «неорганическая», или «вторичная», «отраженная», «модернизация вдогонку» (Россия, Бразилия, Турция и др.), основным фактором которой выступают социокультурные контакты «отставших» в своем развитии стран с модернизационным ядром, а основным механизмом - имитационные процессы. «Вторичная», «догоняющая» модернизация предполагает, что одни элементы общества «убежали» вперед, более или менее соответствуют развитию в «передовых» странах, а другие - еще не «вызрели», отстают в своем развитии или вовсе отсутствуют.

В рамках модернизационного ядра развитие также может происходить с использованием имитационных механизмов, а в странах

«догоняющей модернизации» имитация может играть не главную роль в политическом развитии.

М.В. Ильин выделяет следующие типы модернизации: 1) эндогенная, осуществляемая; на собственной основе (Европа, США и т.п.); 2) эндогенно-экзогенная, осуществляемая на собственной основе и на основе заимствований (Россия, Турция, Греция и т.д.); 3) экзогенная (имитационные, имитационно-симуляционные и симуляционные варианты), осуществляемая па основе заимствований при отсутствии собственных оснований[113].

По сравнению со странами первого типа в обществах «догоняющей» модернизации (или эндогенно-экзогенной и экзогенной модернизации) политический фактор играет более существенную роль, не сложилось достаточно предпосылок для самопроизвольной трансформации традиционных экономических, социальных, социокультурных и политических структур, государство вынуждено в некоторых случаях выступать как организатор процесса трансформации, с чем часто связывают и установление авторитарного режима в этих странах[114].

Учитывая обозначенные характеристики процесса модернизации, с нашей точки зрения, именно данное явление представляет собой основу стабильно развивающегося государственного строительства, в котором наиболее полно представлены интересы территорий страны, а также федерального центра.

Эффективное осуществление регулирующей функции государства предполагает наличие хорошо отлаженной, действенной системы государственного контроля и надзора за соблюдением Конституции РФ, конституций (уставов) субъектов РФ, законов, указов Президента РФ и иных нормативных правовых актов, а также контроля исполнения

---

[113] Ильин М.В. Очерки хронополитической типологии...

[114] Капустин Б.Г. Конец «транзитологии»? О теоретическом осмыслении первою посткоммунистического десятилетия //Полис. 2001.- № 4. С. 8.

бюджета, федеральных и региональных программ и иных управленческих решений. Эта проблема особенно актуальна применительно к обеспечению государственного строительства.

Именно на усиление контрольных функций государства в рамках демократических процедур была направлена одна из основных сфер деятельности администрации президента В.В.Путина[115]. Результатом стал ряд кардинальных преобразований в системе государственного управления, выразившихся в первую очередь в создании федеральных округов. В теоретическом плане можно выделить два основных механизма государственного контроля. При «контроле сверху» деятельность органов власти субъектов РФ является объектом контроля и надзора, поскольку субъекты РФ включаются в систему исполнения федеральных решений. Сами субъекты РФ при этом объективно заинтересованы в организации эффективного контроля реализации таких решений, поскольку их результатами пользуются жители соответствующих территорий и расположенные в их пределах организации. При взаимном контроле реализации решений федеральных и региональных органов власти по вопросам совместного ведения объектом контроля становится деятельность не только органов власти субъектов РФ, но и федеральных государственных органов[116]. В России конца 1990-х годов существовали значительные трудности, как с законодательным обеспечением, так и с практической реализацией подобных механизмов. Редко использовался механизм двустороннего контроля вследствие чрезмерной бюрократической централизации государства.

Принимая во внимание данное обстоятельство, в 2000 году в качестве стратегической задачи Президент России В.В. Путин определил укрепление государства в лице всех институтов и на всех уровнях власти.

---

[115] Согрин В.В. Политическая история современной России. М.: ЛОГОС, 2001.
[116] Кистанов В.В. Федеральные округа России: важный шаг в укреплении государства. М.: Экономика, 2000.

Без решения этой ключевой политической задачи России не достичь успехов ни в политики, ни в экономике, ни в социальной сфере. С этой целью в ряду принятых главой государства мер, было создание федеральных округов и назначение в них полномочных представителей Президента РФ.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. N 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» были образованы федеральные округа, а существовавший до этого институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации преобразован в институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах[117].

Таким образом, была осуществлена модернизация системы территориальных органов президентской власти, выразившаяся в ее укрупнении. На это в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации указал и Президент России В.В. Путин, отметив, что «суть образования федеральных округов... в укрупнении структур президентской вертикали в пределах территорий». Этими территориальными органами президентской власти в федеральных округах стали полномочные представители и их аппараты. В результате в структуре государственного аппарата и соответственно в структуре государственной службы России появился новый, хотя и имеющий своих исторических предшественников, институт[118].

В литературе распространена точка зрения, согласно которой историческим аналогом современных полномочных представителей являются генерал-губернаторы, существовавшие во времена Российской империи. Однако в Российской империи губернатор, равно как и генерал-губернатор, являлся высшим должностным лицом наиболее крупной

[117] Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. N 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Правовая система «Консультант плюс»
[118] Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика. СПб., 2004.

административно-территориальной единицы – губернии. Во вверенных им сферах управления наместники могли действовать по своему усмотрению, что нередко приводило к произволу и коррупции. В связи с тем, что под контролем генерал-губернатора состояло 3 - 5 губерний, а он постоянно находился только в одной из них, надзор за отдаленными губерниями был минимальным. На качестве государственного управления территориями не лучшим образом сказывалось и отсутствие вспомогательного аппарата генерал-губернатора.

В целом же в хронологическом плане можно выделить ряд этапов развития федеральных структур, имеющих сходство с современными федеральными округами.

1. Период Петра I.

Должность губернатора учреждена Указом от 18 декабря 1708 года императора Петра I. Губернатор возглавлял исполнительную и судебную власти в губернии, наделялся полицейскими функциями, а генерал-губернатор - и военными функциями. Губернаторы и генерал-губернаторы назначались непосредственно императором (позднее по представлению министра внутренних дел) из числа наиболее заслуженных представителей дворянства. Губернская реформа 1775 года расширила полномочия губернатора и, собственно, учредила институт генерал-губернаторств. Губернии выделялись на основании экономического потенциала территорий, поскольку каждая из них обязана была нести не только налоговое бремя (довольно тяжелое), но и расходы по содержанию расквартированных в ней полков.[119]

Преодоление в ходе петровских преобразований разрыва между центром и периферией создало новую проблему — утрату надлежащего контроля над действиями местных властей. Это призваны были взять на себя прокуроры, подчинявшиеся главе Сената, генерал-прокурору.

[119] Добрынин Н.М. Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск: Наука, 2003. С. 25

Однако прокуроры — не могли самостоятельно приостанавливать решения губернаторов, даже если они были противоправными. Одним из важнейших результатов петровской губернской реформы можно считать образование целостного унифицированного имперского пространства с единой централизованной и бюрократизированной системой местного управления. Губернаторы были очень замкнуты на местных проблемах, чтобы стать оперативными проводниками верховной политической воли и отстаивать общегосударственные интересы. Поглощенный текущими делами своей местности губернатор не мог соотнести ситуацию в ней с положением во всем государстве. Поэтому он был не в состоянии упреждать события, угрожающие внутреннему благополучию и безопасности империи.

2. Период Екатерины II.

Обеспокоенность центральной власти состоянием управления на периферии усилилась после восстания Пугачева, предотвратить и подавить которое самостоятельно губернаторы оказались не в силах. Поэтому при Екатерине II была проведена очередная крупная реформа государственного строительства. В 1775 г. было издано «Учреждение для управления губерниями». Основной фигурой местной администрации стал губернатор. Но теперь над ним был поставлен генерал-губернатор, или наместник. Эта должность была учреждена с целью координации системы управления, обеспечения эффективного взаимодействия гражданских и военных властей, а также установления контроля над ними.. Реформа 1775 г. фактически устанавливала режим чрезвычайного правления на всей территории Империи. По мнению исследователя А.Д. Градовского, «такая система едва ли могла послужить к укреплению государственного единства. Проведенная во всей строгости и последовательности, она скорее могла удалить страну от необходимой

государственной централизации и привести к системе разрозненных сатрапий и многим замешательствам».[120]

3. Конец XVIII – середина XIX в.

Павел I став императором, пересмотрел губернскую реформу 1775г. и ликвидировал в 1797г. генерал-губернаторства в большинстве центрально-русских областей.

В период царствования Александра I вопрос о генерал-губернаторстве был вновь поднят. В 1816 г. был составлен проект создания 12 наместничеств, каждое из которых включало бы в себя 3 - 5 губерний. Однако в 1826г. данный опыт был признан неудачным. При Александре I произошло некоторое изменение институционального статуса генерал-губернаторов: софизм о пресловутом отделении власти управления от власти надзора отошел в прошлое, и генерал-губернаторы стали открыто называться полномочными правителями. Но почти на протяжении всего XIX в. правовой статус генерал-губернаторов оставался неопределенным, что способствовало возникновению конфликтов в процессе модернизации государственного строительства.

4. Вторая половина XIX — начале XX вв.

В этот период институт генерал-губернаторов довольно эффективно функционировал на всех окраинах Российской империи: на Дальнем Востоке, в Туркестане, на Кавказе, в Северо-Западном крае, в Великом княжестве Финляндском. Александр II проводит очередные преобразования генерал-губернаторской системы. При подготовке крестьянской реформы в 1858 — 1859 гг. он хотел ввести институт генерал- губернаторов на всей территории России, предоставив им максимально широкие полномочия.

Однако реализации этих планов помешало сопротивление со стороны министерства внутренних дел, глава которого П.А.Валуев полагал, что генерал-губернаторы вносят только беспорядок в губернское

[120] Градовский А.Д. Исторический очерк учреждения генерал-губернаторств в России. СПб., 1899

управление и способствуют децентрализации государства. С середины XIX в. число генерал-губернаторств резко сокращается. Генерал-губернаторства просуществовали до февральской революции 1917 г., затем они все (кроме Финляндского, упраздненного в октябре 1917 г.) были ликвидированы новой властью, которая сразу же создала собственный орган политического надзора в лице комиссаров Временного правительства, а после октябрьского переворота — большевистских комиссаров.

5. Период СССР.

В советский период отечественной истории главный приоритет отдавался отраслевому принципу территориального управления. При этом за федеративным фасадом советского государства скрывался мощный механизм централизованного управления, сфокусированный в руках партийного руководства. Первые секретари республиканских, областных и краевых комитетов КПСС являлись представителями правящей партии и проводниками ее политики в регионах.

6. Российский этап (1990-е гг.).

Изменения правового статуса представителей Президента РФ на местах происходили на фоне и в тесной связи с радикальными и противоречивыми политическими, конституционными и социально-экономическими преобразованиями, что повлияло на дальнейшую эволюцию этого института. Развал СССР создал принципиально новую ситуацию для России. Проблема утверждения нового, демократического федерализма стала на повестку дня. Серьезные изменения произошли уже в самом начале 90-х гг. после подписания Федеративного договора (март 1992 г.) и принятия Конституции РФ (декабрь 1993 г.). Государственная политика в сфере федеративных отношений неоднократно менялась: от децентрализации государственной власти и расширения самостоятельности субъектов РФ до максимальной централизации на федеральном уровне.

Фактически институт представителей Президента был введён распоряжением президента РСФСР Б.Н. Ельцина «Об утверждении Временного Положения о представителях Президента РСФСР в краях, областях, автономной области, автономных округах, Москве и Ленинграде» от 31 августа 1991 года №33-рп. Затем был преобразован Указом Президента Российской Федерации от 15 июля 1992 года № 765 в институт представителей Президента Российской Федерации.[121]

Позднее данный институт был закреплён в принятой 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации, а 5 февраля 1993 года в Указах Президента Российской Федерации «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в субъекте Российской Федерации»[122] и «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации» от 9 июля 1997 года №696.[123] Возникшие в 1991г. новые демократические властные институты не создали надежных проводников своего политического влияния, положившись поначалу на существующую исполнительную вертикаль и на неокрепший институт представителей Президента на местах. Когда были разрешены выборы глав субъектов Федерации, центральные властные институты утратили важнейший рычаг политического воздействия на периферию. Хотя именно этот компромисс во многом и обеспечил победу Б.Н. Ельцину на президентских выборах 1996 года.

6. Современный этап.

С 2000г. законодательная база федеративных отношений стабилизируется. Вступили в силу ключевые федеральные законы (в частности, Федеральный закон № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных

---

[121] Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении положения о представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге» от 15 июля 1992 года № 765

[122] Указ Президента Российской Федерации «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в субъекте Российской Федерации» от 5 февраля 1993 года № 186 (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 17.01.1995 №53.

[123] Указ Президента Российской Федерации «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации» от 9 июля 1997 №696.

органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Созданы 7 федеральных округов. Началось постепенное приведение законодательства субъектов Федерации в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами.

Принимая во внимание сложившуюся ситуацию давно назрела корректировка развития федеративных отношений. Указ В.В. Путина стал первым шагом на пути реформирования института исполнительной власти. И так в целях обеспечения реализации главой государства своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. N 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» образовано семь федеральных округов: Центральный (г.Москва), Северо-Западный (г. Санкт-Петербург), Южный (г. Ростов-на-Дону),Приволжский (г.Нижний Новгород), Уральский (г.Екатеринбург), Сибирский (г.Новосибирск), Дальневосточный (г.Хабаровск), а в соответствии с Указом Президента РФ от 19 января 2010 года «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента РФ от 13 мая 2000г. № 849», расширен перечень федеральных округов, в него включен Северо-Кавказский (с центром в г. Пятигорск).[124]

Таким образом, была осуществлена модернизация системы территориальных органов президентской власти, выразившаяся в ее укрупнении. Этими территориальными органами президентской власти в федеральных округах стали полномочные представители и их аппараты. В результате в структуре государственного аппарата и соответственно в

[124] Указ Президента РФ от 19.01.2010 «О внесении изменений в перечень федеральных округов», утвержденный Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. №849.

структуре государственной службы России появился новый, хотя и имеющий своих исторических предшественников, институт.

Подведем некоторые итоги нашего экскурса в историю. Можно подтвердить, что в реформе В.В. Путина действительно прослеживается функциональная аналогия с генерал-губернаторами. По нашему мнению Президентская власть, видимо, желает создать институт своего рода «президентских комиссаров» на местах (подобно комиссарам исполнительной власти в революционной Франции XVIII в., да и сейчас там существует похожий институт префектов), контролирующих деятельность силовых структур, и в этом их роль оказывается аналогичной генерал-губернаторской. Но такое функциональное сходство пока не может быть дополнено институциональным, поскольку политическое, правовое и административное оформление нововведения очень проблематично. Положение представителей Президента, сильно отличается от генерал-губернаторов 1775г., ибо наместникам никогда не предоставят власть, равную той, какую имели при Екатерине II Потемкин или Румянцев. Да и потом любая историческая аналогия так или иначе является относительной, так как институты возникают в конкретных политико-исторических условиях и стопроцентного совпадения невозможно.

Таким образом, создание федеральных округов оказало значительное влияние на модернизацию государственного строительства в России. Это обусловлено тем, что в Конституции РФ не закреплены понятие и определение «федерального округа», а также понятия, определения и правомочности института полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе. Некоторые политики и правоведы на основании этого делают вывод о том, что «Президент России, в обход Конституции, декларирующей единственно возможное и правомерное деление Российской Федерации на субъекты Российской Федерации, управляемые органами, образуемыми органами государственной власти

Российской Федерации, произвел некое альтернативное деление Российской Федерации и в этом ключе образовал новый институт государственной власти, призванный управлять вышеозначенными единицами альтернативного деления Российской Федерации».

С данной позицией сложно согласиться. Согласно ст. 5 Конституции, Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Федерации. Все субъекты обладают общими конституционно-правовыми признаками: имеют собственную территорию; образуют органы законодательной, исполнительной и судебной власти; принимают свои конституции (уставы), законы, иные нормативные правовые акты; имеют собственные предметы ведения, в пределах которых «обладают всей полнотой государственной власти»; обладают собственными материально-финансовыми ресурсами и др. Принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляется в порядке, установленном Федеральным конституционным законом от 17.12.2001 № 6ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

Федеральные округа не обладают никакими признаками субъекта Федерации, их принципы образования совсем иные. Они созданы главой государства для обеспечения исполнения своих конституционных полномочий в пределах территорий, где действуют должностные лица Администрации Президента РФ и функционируют ее структурные подразделения. По своему правовому положению федеральные округа схожи с такими единицами «абстрактного» деления России, как округа военные или пограничные – в них отсутствуют так называемые органы исполнительной власти общей компетенции и органы представительной власти. Вместо этого в пределах соответствующих округов действуют специальные органы исполнительной власти.

По нашему мнению главным достижением при создании федеральных округов представляется достаточно осторожная трансформация административно-территориального деления СССР по национальному признаку. Последнее привело к закреплению ситуации, когда ликвидировать национальные объединения нельзя, но и оставление их в неизменном виде может угрожать территориальной целостности страны. К примеру, в большинстве республиканских конституций содержатся положения о том, что «земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием (собственностью) народа республики» (Адыгея, Бурятия). Говоря о республике как о «демократическом правовом государстве» (Конституции Башкортостана, Адыгеи и др.) и о ее народе как о «носителе суверенитета и единственном источнике государственной власти в республике» (Бурятия, Ингушетия и др.), республиканские конституции практически воспроизводят положения Конституции Российской Федерации, относимые в ней ко всей России в целом. Татарстан по-прежнему остается «государством, объединенным с Российской Федерацией» (ст. 1 Конституции Татарстана) Конституция Башкортостана предоставляет республике право заключать договоры с органами государственной власти иностранных государств (ст. 15), а Конституция Бурятии – ведение внутренней и внешней политики республики (ст. 1).

При создании федеральных округов национальные образования сохранили границы, территории и статус, но над ними появился еще один управленческий уровень. Одной из основных его функций стало упорядочение местного законодательства, его согласование с федеральным. В течение 2000-03 гг. в субъектах федерации были приняты новые редакции конституций и уставов, которые устраняли наиболее острые несоответствия. Так, убраны из конституций положения о праве на приостановление действия законов и иных актов Российской Федерации, если они противоречат Конституции (Уставу) или законам

субъектов Российской Федерации, или даже «суверенным правам и интересам субъекта Федерации» (как было в конституции Дагестана), «интересам населения субъекта Федерации, высказанным на референдуме» (Устав Саратовской области), а также закрепление воздушного пространства и континентального шельфа в качестве «собственности и неотъемлемого достояния Республики Саха (Якутия)»; права на объявление военного положения, принятие решений по вопросам войны и мира (Тыва) и т.д.

Несмотря на частичное смягчение национальных проблем, создание округов в существующих границах вызвало и ряд затруднений, в первую очередь экономического характера. Прообразом федеральных округов могли бы стать возникшие в начале 90-х гг. межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия субъектов РФ - «Сибирское соглашение», «Большой Урал», «Северный Кавказ», «Большая Волга» и др. В общих чертах деятельность таких ассоциаций регулируется Федеральным законом от 17 декабря 1999 года «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации», который, однако, в отличие от рассматриваемого президентского Указа об образовании федеральных округов, не вызвал сколько-нибудь активного обсуждения. В то же время, эти ассоциации воплощали в себе экономический принцип административно-территориального деления, который был разрушен при создании федеральных округов. К примеру, Нижегородская область, став центром Приволжского федерального округа, продолжает входить в Московский военный округ, Волго-Вятский экономический район и ассоциацию «Большая Волга». Создание округов способствовало началу разрушения межрегиональных ассоциаций экономического сотрудничества. Имеет место несовпадение традиционного экономического районирования (на базе которого формировались ассоциации) и границ федеральных округов. Взаимодействие по линии

«федеральная исполнительная власть — межрегиональные ассоциации» фактически прекращено. Межрегиональные ассоциации являлись объединением субъектов Федерации по горизонтали для укрепления взаимодействия, прежде всего экономического, между ними. Встраивание в структуру административно-территориального деления Российской Федерации крупных территориальных экономических регионов — федеральных округов — характеризуется помимо политических, экономических аспектов целым рядом аспектов конституционных, правовых. В системе федеральных округов речь идет о вертикальном структурировании, в котором округа выступают в качестве государственно-правовых регионов Российской Федерации.

В свою очередь основные направления деятельности полномочного представителя президента и его компетенция исходят из его положения в системе вертикали исполнительной власти во главе с Президентом РФ и создают своеобразный территориальный уровень верховной исполнительной власти с делегированием ему определенных, хотя и значительно ограниченных, с точки зрения принятия решений, функций представительства интересов федерального центра в отдельных регионах.

Говоря об основных задачах и компетенции полномочного представителя в федеральном округе, необходимо обратить особое внимание именно на его роль проводника политики и инициатив государственной деятельности главы государства от «центра» к «периферии». Это подчеркивается положением о том, что в числе первоочередных задач на представителя Президента возлагается «организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации». Далее идет «организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти» и активное использование одного из главных

рычагов управления страной – «обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации». Эти функции позволяют в большей степени (но не исчерпывающей) отнести данный институт к системе государственного строительства.

С целью повышения эффективности деятельности институтов исполнительной власти в регионах на полномочного представителя Президента в федеральном округе возлагается реализация ряда функций, свойственных самому Президенту на уровне федерального центра. И в качестве первой и наиболее значимой выдвигается задача обеспечения согласованной деятельности федеральных государственных органов на уровне регионов. Поэтому важным моментом в деятельности полномочного представителя становится его роль координатора «деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе».

Весьма важны и определенные координирующие и посреднические функции представителя Президента в формировании устойчивой системы государственного строительства как в самом государственном механизме на федеральном и уровне субъектов Федерации, так и с институтами формирующегося в России гражданского общества. Не случайно Президент РФ подчеркивает, что полномочный представитель в округе «организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями». Одновременно указывается и на роль президентского представителя в реализации политических, экономических и социальных функций государства, ему поручается разрабатывать «совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации программы социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа».

В целом интеграция полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах с государственными и негосударственными структурами, образованными на уровне федерального округа, осуществляется в процессе их взаимодействия по следующим основным направлениям: обеспечение единого правового пространства России; борьба с терроризмом, экстремизмом, распространением наркотических и психотропных веществ; кадровое обеспечение территориальных органов федеральных органов государственной власти; контроль за деятельностью территориальных подразделений федеральных органов государственной власти; координация работы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти; реализация приоритетных национальных проектов; взаимное информирование о тех или иных процессах и тенденциях; совместное решение иных задач (в частности, способствование развитию институтов местного самоуправления, становлению и развитию институтов гражданского общества). Периодически меняющиеся приоритеты и направления государственной политики препятствуют установлению точного и исчерпывающего перечня вопросов их взаимодействия и, соответственно, оснований интеграции.

Полномочия представителя Президента в федеральных округах весьма обширны и зеркально отражают многие проблемы государственного строительства в современной России. Президентские указы создали прочную основу положения его представителя в механизме исполнительной власти, но их нормативная сила по значимости института в системе управления страной явно недостаточна. Статус полномочного представителя Президента РФ по его положению в механизме исполнительной власти, значимости регулируемых отношений должен определять федеральный закон. По крайней мере, этот институт, уже набравший политический вес в регионах и показавший значимость,

должен быть поставлен в четкие законодательные рамки с уточнением компетенции и делегированием ряда властно-контрольных полномочий, связанных, например, с приостановлением реализации решений органов исполнительной власти, временным отстранением руководителей федеральных органов в регионе до решения вопроса о соответствии их занимаемой должности при совершении правонарушений или грубых нарушениях законности, предоставления права инспектирования их деятельности и т.п. Это значительно повысило бы контролирующие функции представителя Президента и ответственность его (находящегося при нем достаточно большого аппарата) за эффективность представления интересов Федерации в регионе.[125]

Введение института федеральных округов является важным «мостиком» взаимодействия власти и общества. В соответствии со статьей 33 Конституции Российской Федерации: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а так же направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления». В свою очередь аппарат полномочного представителя Президента Российской Федерации рассматривает работу с обращениями граждан как необходимую и безусловную обязанность власти, предусмотренную статьей 33 Конституции Российской Федерации и Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Например, все поступающие в аппарат полномочного представителя Президента Российской Федерации в ПФО обращения граждан направляются в профильные департаменты, в которых они, в зависимости от поднятой проблемы, самостоятельно отрабатываются соответствующими сотрудниками или направляются в соответствующие органы власти и управления и/или в адрес главных федеральных

[125] Макуев Р.Х. Личность и российский федерализм: противоречия, причины и следствия. М.: МГСУ "Союз", 2002 г. С. 111.

инспекторов с обеспечением последующего контроля за их рассмотрением.

Одним из основных инструментов работы с обращениями граждан являются общественные приемные полномочного представителя Президента Российской Федерации в ПФО. Свою работу они осуществляют на основании «Положения об общественных приемных полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе» и «Порядка работы с обращениями граждан в общественных приемных полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе». Контролируют работу общественных приемных главные федеральные инспекторы.[126]

Работа общественных приемных осуществляется во взаимодействии со структурными подразделениями аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в ПФО. Взаимодействие строится на основе полугодовых планов работы сети общественных приемных, предусматривающих проведение отдельных тематических мероприятий, материалы которых используются в дальнейшей работе аппарата полномочного представителя.

На расширенных оперативных совещаниях аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в ПФО нередко обсуждаются вопросы работы с обращениями граждан. Принимаемые меры способствуют дальнейшему повышению уровня работы по рассмотрению предложений, жалоб и заявлений граждан.

Основными задачами, в контексте исполнения Послания Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию, изменяющегося действующего Российского законодательства, постановки новых политических и социально - экономических

[126] Краснов М.А. О некоторых конституционно правовых аспектах создания института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. М., 2001.

ориентиров в стране и в ПФО, является последовательное усиление работы с обращениями граждан, взаимодействие и развитие диалога между органами публичной власти и институтами гражданского общества. Работа аппарата полномочного представителя в этом направлении рассматривается в следующих основных аспектах:

- взаимодействие органов власти и населения через оптимизацию мониторинга эффективности государственной политики и административно – правового регулирования в различных сферах политической и социально – экономической деятельности;

- отслеживание состояния общественного мнения, дающее возможность определять степень присутствия в обществе тех или иных проблем, выявлять их позитивную или негативную динамику. Обобщенная аналитическая информация по обращениям граждан, в сочетании с другими источниками данных, может использоваться для формирования реальной картины в отношении каждого региона, что позволит корректировать региональную политику;

- продолжение и постоянное усовершенствование работы по социально – правовой поддержке и правового просвещения населения путем обеспечения стабильной и эффективной работы по обращениям граждан. Для этого необходимо продолжение работы по объединению действенных механизмов предоставления социально - правовой информации населению, оказания реальной практической помощи гражданам с помощью уже существующих структур в органах власти и общественных организаций для наиболее полного, оперативного и квалифицированного рассмотрения проблем граждан (В настоящее время в Приволжском федеральном округе осуществляют свою деятельность 157 консультационных пунктов, которые работают на площадках общественных приемных полномочного представителя, политической партии «Единая Россия», студенческих юридических клиник вузов, офисных помещений отделений Общероссийской общественной

организации «Ассоциация юристов России» для проведения постоянной работы среди населения по повышению правовой грамотности).

Вместе с тем функции и права полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах обладают и определенной особенностью - в отличие от иных указанных органов, полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах привносят в их содержание значимую политическую составляющую. Большая часть их функций обладает политической направленностью, что свидетельствует о по-прежнему весомой ее составляющей в сущности исследуемого института. Полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах не являются сугубо «исполнительскими» государственными органами, характеризуются чертами «политических исполнителей». Данное обстоятельство позволяет утверждать о нецелесообразности разработки административных регламентов их деятельности. В противном случае они будут серьезно ограничены в реализации принадлежащих им полномочий. В конечном итоге это приведет к ограничению полномочий Президента России как центральной фигуры политической системы Российской Федерации. Кроме того, анализ практики реализации схожих функций полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и иных государственных органов свидетельствует и об их определенном расхождении.[127]

Несмотря на значительный положительный эффект от реализации полномочными представителями Президента Российской Федерации ряда функций и полномочий, следует сказать и о некоторых проблемах. Так, с введением звена полномочных представителей как элемента структуры власти федерального уровня произошло фактическое отдаление

[127] Семенов А.В. Конституционно-правовые основы функционирования института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах // Теоретический философский журнал. Кредо. 2001. № 3 (27).

субъектов Российской Федерации от федерального центра. Чтобы высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации могло обратиться к Президенту России по поводу какого-либо вопроса, ему фактически необходимо пройти обязательную инстанцию - полномочного представителя. Тем не менее, Президент, который создал данный институт, придерживается иной точки зрения. Однако она является личной точкой зрения В.В. Путина, которая не закреплена законодательно. В этой связи следует согласиться с утверждением А.В. Безрукова о том, что если федеральный центр и приблизился к субъектам Российской Федерации, то преследуя федеральные, но не интересы периферии.

В целом, создание федеральных округов решались две основные задачи: создание надтерриториальной, межрегиональной системы государственного строительства и упорядочение управления субъектами Российской Федерации, сведение административных воздействий и коммуникаций к единой системе. Тот факт, что округа были образованы в границах, не совпадающих с административно-территориальными, способствовало укреплению единства государства. Эти основные цели были достигнуты, однако новая административно-территориальная структура породила и новые проблемы, такие как бюрократическая перегруженность аппарата управления, нарушение традиционных экономических связей, падение роли совместных контрольных процедур регионов и федерального центра.[128]

Логичным видится наделить полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах не функцией внесения предложений главе государства о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия

[128] Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: Курс лекций. М., 2002

этих актов Конституции России, федеральным законам, обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина, а непосредственно правом их приостановления.

Так же в целях обеспечения учета интересов субъектов России при принятии решений федеральными органами государственной власти представляется целесообразным наделить полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах правом участвовать в процедуре согласования федеральных законов, принимаемых по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов российской федерации (ст. 72 Конституции России).

Принимая во внимание большие территориальные размеры Российской Федерации и наблюдающиеся значительные территориальные различия, восстановление жесткой вертикали публичной власти сверху донизу, а также решение на федеральном уровне практически всех вопросов вряд ли возможно. Общественно-политическая ситуация не позволяют в настоящее время осуществить полномасштабную реформу, результатом которой могло бы стать создание принципиально новой формы государственного строительства.

Введение института полномочных представителей Президента в федеральном округе явилось оптимальным инновационным решением вопроса о поиске форм и методов модернизации государственного строительства. Не меняя Конституции, на ее базе начат процесс упорядочения управления государством по всей вертикали власти. Укрепление государственности заключается в том, чтобы в интересах развития страны были собраны и эффективно использованы финансы, политический, промышленный, кадровый потенциал. С этой точки зрения концентрация функций в руках ограниченного круга исполнителей является важным рычагом, который должен и может быть обеспечен с помощью нового государственно-правового института. Теперь именно на полномочных представителей возложена обязанность по регулярному

представлению докладов Президенту Российской Федерации об обеспечении национальной безопасности, о соблюдении прав и свобод человека, о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе. Все эти вопросы должны постоянно находиться в поле зрения полномочного представителя.[129]

На сегодняшний день основным итогом их работы явилось: прекращение процессов дробления и восстановление единого политического, правового и экономического пространства Российской Федерации; утверждение утраченного ранее авторитета федеральной власти на местном уровне; налаживание взаимодействия публичных органов разных властных уровней и ветвей власти между собой, а также с институтами гражданского общества; ликвидация управленческого разрыва между центральными федеральными органами исполнительной власти и их территориальными подразделениями в субъектах Российской Федерации; усиление контроля со стороны центральных федеральных государственных органов за деятельностью органов публичной власти на местах; создание новых и восстановление прежних механизмов и инструментов координационной практики на межрегиональном и субъектном уровнях; системность осуществления полномочий федеральных государственных органов на местах; повышение эффективности государственного территориального управления и центрально-периферийных взаимодействий.[130]

Таким образом, полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах решают не только повседневные вопросы государственного управления территориальным развитием, реализации полномочий федеральных государственных структур на межрегиональном уровне и в субъектах Российской

---

[129] Кандалов П.М. Конституционно-правовые основы становления и развития института полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе. Дис.... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С. 59, 94

[130] Черкасов К.В.Федеральные округа в Российской Федерации: состояние и тенденции развития // Законодательство и экономика, 2009.

Федерации, но и задачи осуществления стратегических установок и инициатив центральной власти, состоящих в обеспечении на соответствующем управленческом уровне интересов национальной безопасности, особенно в части поддержания государственной целостности страны. Все это позволяет утверждать о необходимости и целесообразности существования данного института.

С нашей точки зрения, в перспективе, федеральные округа, как территориально-административная структура, будут только наращивать эффективность системы управления регионами и по-прежнему будут решать весь комплекс задач государственного строительства в территориальном разрезе. Округ, в связи с этим, должен обладать всеми необходимыми полномочиями, как для осуществления государственного управления, так и для реализации интересов и потребностей территорий. В результате будут созданы структурные условия политического и экономического развития и обеспечения национальной безопасности, а также условия становления и развития гражданского общества, которое способно контролировать как федеральную, так и местную власть.

В настоящее время институты федеральных округов и полномочных представителей Президента стали данностью и фактором нашей жизни. Представители Президента стали весомыми игроками на региональном поле, а их аппараты превратились в еще один центр принятия решений и политического влияния.

3.2. Практика назначения глав регионов как инновационный компонент государственного строительства в начале XXI века.

Одной из наиболее заметных инициатив администрации В.В.Путина в сфере государственного строительства стал переход к назначению глав регионов. С нашей точки зрения, среди принципов построения системы управления важнейшее и возможно решающее

значение имеет реформа порядка замещения губернаторских должностей. Именно этот инструмент в руках федерального центра способен решить, наконец, задачу недопущения фактов использования полномочий регионов для ослабления связей внутри российской федерации и фрагментации территории России. С ее внедрением система государственного строительства России приобретает не только четкую структуру, но и запас прочности в кризисных ситуациях.

Поводом для проведения реформы исполнительной власти послужила, как известно, трагедия в Беслане, после которой Президент РФ В.В. Путин заявил о необходимости централизации и укрепления системы исполнительной власти государства и предложил законопроект, впоследствии одобренный Государственной Думой и Советом Федерации.

Таким образом, формальное закрепление вышеуказанная реформа получила в федеральном законе «О внесении изменений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и в федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», принятом Государственной Думой РФ 11.12 2004 года.

Согласно данному закону, высшее должностное лицо, т.е. глава исполнительной власти субъекта федерации, назначается представительным органом субъекта по представлению Президента. Таким образом, как нетрудно догадаться, имеет место фактическое назначение губернатора главой страны. Естественно, такая решительная реформа встретила устойчивое противодействие со стороны региональных властей.

Наибольшее неприятие, вызвал пункт о роспуске местных парламентов в случае двукратного неутверждения кандидатуры губернатора, предложенной президентом. Этот пункт зачастую

отвергался полностью или наделялся массой оговорок. К примеру, красноярские законодатели были согласны распускаться, но только если и спорная кандидатура губернатора не будет предложена президентом новому составу парламента. Амурская областная Дума предложила делегировать право роспуска местных законодательных собраний Госдуме, а не Президенту. Самарские парламентарии предложили способ избежать роспуска: местные депутаты формируют список претендентов, а Президент уже выбирает кандидатуру для окончательного голосования.

Немало споров было и о том, кто может быть кандидатом в губернаторы. Президентская инициатива предполагала, что губернатором сможет стать любой, кто достиг определенного Конституцией возраста и кого предложил Президент. Против этого выступили многие республиканские парламенты: губернатор должен быть местным уроженцем, знакомым со спецификой. В разных формулировках против назначения мало знакомых с регионом менеджеров высказались и другие законодательные собрания.

Так или иначе, закон не претерпел принципиальных изменений. Президент сохранил право роспуска парламента в случае двукратного отклонения предложенной кандидатуры или просто непринятия решения, правда, после месячных консультаций с депутатами. Консультации по кандидатуре будут проходить и перед ее официальным представлением. В случае двукратного отклонения кандидатуры губернатора Президент имеет право назначить временного исполняющего обязанности высшего должностного лица не более чем на полгода. Губернаторы же наделяются полномочиями на пять лет. Парламентарии, в свою очередь, получили право выступать с требованием об отрешении назначенного губернатора в случае его неудовлетворительной работы. Соответствующее представление посылается Президенту, который может его и не удовлетворить. Досрочно прекратить полномочия губернатора может и Президент - соответствующее представление должны будут одобрить

депутаты. Губернаторы, избранные прямым голосованием, продолжат исполнять свои функции до окончания своего срока. Однако желающие обзавестись президентским доверием досрочно могут написать соответствующее заявление Президенту сразу после вступления закона в силу. На такой правке проекта настояла Госдума.

Принятое решение вызвало много споров, в которых, как правило, центральное место занимал тезис о том, что новые законодательные положения не соответствуют Конституции РФ. В связи с данным обстоятельством представляется актуальным не только вопрос о результативности этого решения с точки зрения организации государственного строительства, но и о соответствии этих нововведений Основному закону РФ.

Практика назначения глав регионов была введена путем внесения изменений и дополнений в Федеральный Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ». Федеральный Закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации определил: систему органов государственной власти субъекта Федерации составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации; высшее должностное лицо субъекта Федерации (эта должность может быть установлена конституцией (уставом) субъекта Федерации); иные органы государственной власти субъекта Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Федерации (ст. 2). К последним относятся: территориальные органы государственной власти - органы соответствующих административно-территориальных единиц,

предусмотренных административно-территориальным устройством субъектов Федерации.

Следует отметить, что в Федеральный закон неоднократно, еще до 2004 г. вносились изменения:

дополнений – 7 (№ 3-ФЗ от 8.02.2001 г., - одно, № 106-ФЗ от 29.07.2000 г. – четыре, № 47-ФЗ от 7.05.2002 г. – одно, № 107-ФЗ от 24.07.2002 г. – одно);

изменений – 2 (106-ФЗ от 29.07.2000 г.);

исключений – 1 (106-ФЗ от 29.07.2000 г.);

изложений в новой редакции – 1 (№ 47-ФЗ от 7.05.2002 г.);

соответствуют Конституции РФ – 11 (Постановление Конституционного Суда РФ от 4.04.2002 г. № 8-П – десять, от 9.07.2002 г. № 12-П – одно);

и не соответствуют Конституции РФ – 5 (Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.2002 г. № 9-П и от 7 июня 2000 г. № 10-П).

12 декабря 2004 года Президент подписал Федеральный Закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ». Суть его основных положений сводится к тому, что решение о наделении гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) принимается на заседании парламента региона по представлению Президента Российской Федерации. Расширились также и полномочия Президента в других сферах, так, в определенном случае он может распустить парламент субъекта РФ. («Если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения законодательному (представительному) органу государственной власти

субъекта Российской Федерации указанный орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, Президент Российской Федерации вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации»).

Решение о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта РФ принимается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации, в том числе и в случае ненадлежащего исполнения высшим должностным лицом своих обязанностей. Кроме того, Президент Российской Федерации в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, вправе по представлению Генерального прокурора Российской Федерации временно отстранить высшее должностное лицо субъекта РФ от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении преступления.

Эти положения Федерального Закона дали некоторым экспертам повод сомневаться в его конституционности. Пункт «н» статьи 72 Конституции РФ содержит указание на то, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления». По предметам совместного ведения действуют федеральные законы и законы субъектов РФ, причем федеральный закон по этим вопросам первичен. Однако Конституция не содержит четких указаний относительно того, что включает в себя понятие «система государственных органов власти», какие конкретно вопросы должен урегулировать федеральный закон, что вправе субъекты решать сами. Последующий анализ ее текста позволяет, в самых общих чертах судить о разграничении этих полномочий. Пункт

«г» статьи 71 Конституции утверждает, что в ведении Российской Федерации находится «установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов государственной власти». При этом как указано в Постановлении Конституционного суда от 27 января 1999 года № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции РФ «под системой федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти следует понимать единство взаимосвязанных федеральных органов различных ветвей государственной власти, которое, исходя из разграничения полномочий при осуществлении законодательных, исполнительных и судебных функций обеспечивает баланс этих ветвей, систему взаимных сдержек и противовесов». Другими словами систему федеральных органов государственной власти составляют система федеральных органов законодательной власти, система федеральных органов исполнительной власти и система органов судебной власти, взятые в их совокупности.

Что касается собственно региональных органов власти, то в ч.1 статьи 77 говорится: «Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных областей, автономных городов устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом», т.е. система органов государственной власти в субъектах определяется ими самими в соответствующем законодательном акте, а общие принципы в соответствии с которыми определяется эта система устанавливаются Российской Федерацией в федеральном законе.

Федеральный закон, принятие которого обусловлено ст.72 и ст.77 Конституции РФ призван в соответствии с Основами конституционного

строя установить общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти в субъектах РФ. Причем именно «организации власти», т.е. Конституция РФ предоставила федеральному правительству право решать вопросы связанные только с организацией власти в субъектах РФ, а не, например, с ее деятельностью. Кроме того, к моменту вступления в силу Федерального Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» - 19 октября 1999 года практически все субъекты РФ нормативно определили свою систему органов.

Именно этим, по всей видимости, объясняется используемая в Федеральном Законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» формулировка. Он устанавливает не принципы организации органов государственной власти, а принципы деятельности этих органов государственной власти в субъектах РФ, что не противоречит основному закону страны, поскольку Конституция не отождествляет понятия «организация органа государственной власти» и «деятельность органа государственной власти».

Таким образом, согласно Конституции в совместном ведении РФ и субъектов РФ находится установление общих принципов организации системы органов законодательной, исполнительной власти в субъектах РФ. В то же время Конституция РФ говорит, что организация того или иного государственного органа, может стать предметом регулирования федерального закона, принимаемого в развитие конституционной нормы.

Решение вопросов о соответствии тех или иных законодательных актов Конституции РФ находятся в ведении Конституционного Суда РФ. Как справедливо отмечается экспертами в научной литературе, несмотря на то что правовая позиция Конституционного Суда РФ не равнозначна собственно правовым нормам, она представляет собой обнаруженный на

примере исследования конституционности оспоренной нормы принцип решения группы аналогичных дел. Прецеденты дел, рассмотренных Конституционным судом, дают возможность выявить основные принципы государственного строительства в начале XXI века.

Государственная власть в Российской Федерации должна опираться на такие положения, относящиеся к основам конституционного строя Российской Федерации, как принципы демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления (статья 1, часть 1), единства системы государственной власти (статья 5, часть 3), а также осуществления государственной власти на основе разделения законодательной, исполнительной и судебной властей и вытекающей из этого самостоятельности их органов (статья 10). Для организации системы государственной власти в субъектах Российской Федерации существенное значение имеет норма части 2 статьи 77 Конституции РФ о том, что в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты Российской Федерации в основном исходили из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти. При этом Конституции РФ соответствует создание не только высших, но и территориальных органов власти субъектов Федерации в административно-территориальных единицах, предусмотренных административно-территориальным устройством субъекта Федерации.

Законодательное определение схемы управления областью, структуры органов администрации области, порядка организации и

деятельности исполнительного органа власти соответствует конституционным задачам законодательного органа.

Что касается целей и задач административной реформы, связанной с выборностью губернаторов, то на первоначальном этапе говорилось о необходимости борьбы с терроризмом (решение об изменении порядка комплектования губернаторских должностей было принято после захвата заложников в Беслане) и коррупцией. Позднее нередки стали заявления об укреплении вертикали власти.

1 июня 2004 года был опубликован Доклад рабочей группы президиума Государственного Совета РФ «О совершенствовании механизма взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти в Российской Федерации». Составители данного документа признают, что «опыт устройства и функционирования, по существу, унитарного государства входит в противоречие с закрепленными в Конституции РФ». По мнению экспертов администрации Президента, «разрешение возникающих противоречий следует искать в стратегии государственного строительства, обеспечении широкой вариантности полномочий при четком разграничении определенных Конституцией РФ предметов ведения. При территориально-национальном, экономическом и природно-климатическом многообразии России именно федерализм определяет универсальный подход к решению имеющихся проблем». В Докладе говорится, что с принятием закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (от 04.07.2003 г. № 95-ФЗ) и новой редакции ФЗ о местном самоуправлении в РФ, направленных на урегулирование проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями власти в России начался новый этап государственного строительства. Главными задачами, которые

решаются на этом этапе, являются: ликвидация сложившейся деформации механизма взаимодействия, укрепление основ федерализма и модернизация всей системы государственного управления.

24 декабря 2004 года, выступая на заседании Государственного совета Президент РФ В.В.Путин в частности отметил, что «данный закон значительно повышает роль законодательных органов субъектов Федерации и, что крайне важно, создает условия для укрепления всей системы исполнительной власти в стране». Речь шла также и об усилении ответственности глав регионов, так и об их активной роли в подготовке важнейших государственных решений.

Только за первый год действия нового порядка комплектования были назначены губернаторы в 31 регионе. При этом в 24 регионах из 31 сохранили свои должности действующие руководители. Из 31 назначенного за год губернатора - новых только 7. Один из них (В.П. Шанцев) уже был руководителем субъекта федерации (только другого, причем первоначально именно избранным), а еще в одном регионе (Алтайский край) пришлось назначать нового губернатора после трагической гибели избранного народом В. Евдокимова.

Проводя анализ взаимодействия центра и периферии в контексте рассматриваемой в данном параграфе проблематики, необходимо отметить тот факт, что выборность глав российских регионов была временной ситуацией, эпизодом в постсоветских политических трансформациях. Во многих республиках и городах федерального значения эта история оказалась несколько более продолжительной в связи с тем, что там местная власть в начале 1990-х гг. формировалась самостоятельно. В большинстве субъектов федерации губернаторские выборы были введены только в 1996-97 гг. Внедрение губернаторских выборов отражало особенности перехода России к демократии в начале 1990-х гг., считалось важной частью этого процесса. Но происходило оно медленно, поскольку центральные власти опасались победы своих

противников, не были уверены в народной поддержке. Стремление консолидировать лояльные Кремлю элиты с самого начала постсоветской истории явно преобладало над стремлением создать основы для политического режима, важной характеристикой которого являлась бы всенародная выборность глав регионов и муниципальных образований.

В настоящее время отмечается новый тренд, связанный с определенной «либерализацией» процедуры назначения губернаторов в сравнении с предыдущим периодом 2005-09 гг. Этот тренд обозначает очень слабое движение в сторону большей публичности и демократизации процесса губернаторских назначений. «Прозрачность» процедуры выросла за счет публичного выдвижения альтернативных списков кандидатов в губернаторы, предоставляемых Президенту, в состав которых входит не менее трех человек.

Формально можно говорить о росте влияния избирателей на данную процедуру. Обосновывать это можно тем фактом, что своих кандидатов предлагает Президенту партия, занявшая первое место на выборах в региональное законодательное собрание по партийным спискам. Таким образом, партия-победитель как будто получает от избирателей мандат доверия на выдвижение кандидатов в губернаторы. В то же время в существующих реалиях такими возможностями располагает только «Единая Россия», и многопартийным губернаторский корпус не становится.

Влияние регионального законодательного собрания на назначение губернаторов при этом было и остается ограниченным. Сохраняется право Президента на роспуск законодательного собрания, если оно во второй раз и далее отвергает предложенную кандидатуру. Эта норма резко ограничивает готовность депутатов к голосованию «против». Кроме того, смысл утверждения кандидата в губернаторы депутатами сейчас теряется уже по той причине, что этот кандидат ранее был предложен партией, выигравшей выборы в это законодательное собрание и, скорее

всего, располагающей там большинством. Следовательно, утверждение губернатора региональными депутатами стало формальным ритуалом, и его ритуальный характер только усилился с последней реформой, проведенной при Президенте Д.А. Медведеве.

Воздействие политических партий на формирование губернаторского корпуса формально выросло, но, как уже сказано, оно ограничено отсутствием подлинной многопартийности и доминирующей ролью «Единой России», сросшейся с существующим государственным аппаратом. Следует обратить особое внимание на проблему внутрипартийных отношений, на централизацию процесса выдвижения кандидатов внутри самой партии. Решение о составе списка кандидатов принимают центральные руководящие органы партии, в то время как периферийные организации на этот процесс формально никак не влияют. Такое положение дел свидетельствует о стремлении центральных властей принимать решения только на своем уровне и потом ставить периферию перед фактом. В результате снижается значимость голосования избирателей за партию в лице ее региональных представителей, ее депутатов, поскольку они как раз лишены права выдвигать кандидатов в губернаторы.

По-прежнему централизованный характер назначения губернаторов подтверждается и распространенной практикой продвижения на посты губернаторов фигур, не имеющих никакой связи с регионами или давно покинувших эти регионы, работающих в Москве. Соответственно, не работает система выращивания профессиональных, знающих территорию кадров непосредственно на местах. Централизованный характер принятия решений внутри «Единой России» тем более не в полной мере способствует созданию такой системы.

Анализ практики назначения губернаторов показывает, что она не решила множество задач, хотя, несомненно, способствовала росту политической зависимости губернаторского корпуса от центра в целом и

от Президента в частности, формированию отношений подчеркнутой политической лояльности со стороны губернаторов. В то же время эффективность региональной власти осталась достаточно низкой. Была утрачена обратная связь губернаторов с обществом, которая, так или иначе, развивалась в период их выборности. Об этом свидетельствует, например, низкий уровень удовлетворенности населения деятельностью органов исполнительной власти субъектов федерации, замеряемый при оценке федеральными властями эффективности деятельности органов региональной исполнительной власти[131]. При активном развитии Интернета, пришедшемся на 2000-е гг., бросается в глаза крайне ограниченная информационная прозрачность власти на периферии (удовлетворенность информационной открытостью исполнительной власти лишь в трех регионах превышает 50%). Эти данные показывают, что, не протестуя против отмены губернаторских выборов, российское общество отнюдь не почувствовало, что власть стала эффективной, и относится к ней весьма критически. Лишь высокий рейтинг доверия к Президенту сдерживал общественное недовольство в отношении данной процедуры и самих назначенцев.

Выстроив властную вертикаль, федеральный центр крайне осторожно относится к применению санкций к им же назначаемым губернаторам, хотя претензий к ним очень много. Например, система оценки деятельности органов исполнительной власти в регионах, введенная после перехода к назначению губернаторов, так и не стала основанием для кадровых решений. Отчасти это связано с общей низкой эффективностью периферийной власти, которая вытекает из данных проводимого правительством мониторинга, и которая могла бы стать основанием для очень частой замены губернаторов, к чему центр не стремится, опасаясь нестабильности. Отчасти это объясняется тем, что

[131] Шаров А. Если чиновник против административного регламента – пусть проголосует ногами // Газета - 26. 11. 2007 - № 221

очень трудно определить на практике вклад именно власти в регионах в достижение тех или иных показателей, и ответственность за них лишь приписывается губернаторам, но всем понятно, что результат зависит от множества других факторов.

По нашему мнению, закрепление в российской законодательной базе и политической практике процедуры назначения губернаторов по предложению Президента страны стало поворотным моментом в развитии системы государственного строительства. Вполне реальной представляется оценка действий центральной власти, которая признает правильной стремление осуществить такое изменение в порядке формирования власти на периферии. Президент, как гарант конституционных прав граждан теперь имеет возможность влиять на исполнение этих своих функций на всей территории Российской Федерации. Однако, после перехода к назначению губернаторов отстранение последних от должности стало очень легким делом, не требующим от Президента глубоко проработанных доводов, но досрочное увольнение главы региона практически не используется, до сих пор сводясь к нескольким случаям.

3.3. Политическая кластеризация как основа центр-периферийного взаимодействия в системе современного государственного строительства.

С середины XX века в политической теории и практике начали активно развиваться идеи поляризации государственного пространства. Родоначальник теории полюсов роста и центров развития француз Франсуа Перру охарактеризовал места размещения комплекса динамично развивающихся профилирующих отраслей промышленности и

концентрированного административного ресурса как агломеративные полюса развития[132].

Далее эта концепция была развита и политологизирована его соотечественником Жаном Будвилем, который показал, что в качестве полюсов роста можно рассматривать не только совокупности предприятий лидирующих отраслей, но и конкретные центры, выполняющие в политико-экономическом развитии страны или региона функцию источника инноваций и прогресса. По определению Будвиля, региональный полюс роста представляет собой центр притяжения инноваций и политических лидеров, размещенный в урбанизированной зоне и способный вызывать дальнейшие развитие как самого себя, так и сопредельных периферийных территорий[133].

Таким образом, импульс роста передается от регионального центра к периферии, а территории, расположенные между полюсами роста и обеспечивающие коммуникационную составляющую, получают дополнительные импульсы роста благодаря диффузии инноваций, развитию инфраструктуры и формированию региональных политических элит. Они превращаются в коридоры развития, определяющие вместе с полюсами роста перспективы комплексного прогресса региона и государства в целом[134].

Полюса роста являются важным инструментом реализации государственной региональной политики, они могут быть различными по масштабу влияния. С нашей точки зрения целесообразно выделить три основные группы полюсов роста:

1. Мировые. К ним относятся крупнейшие города мира, в которых сконцентрированы мощнейшие политические, финансово-экономические ресурсы и развиты современные технология (Нью-Йорк, Лондон, Париж,

---

[132] Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики. СПб.: Изд-во Михайлова В. А., 1998. С. 131.

[133] Грицай О.В., Иоффе Г.В., Трейвиш А.И. Центр и периферия в региональном развитии. М.: Наука, 1991. С.81.

[134] Бурманова О.П. Региональная политика в России. Новосибирск: Наука, 2005. С. 132.

Рим, Сингапур и.т.д.). Они сложились исторически и, несмотря на неоднократные попытки правительств предпринять меры по их децентрализации, остаются флагманами политического, экономического, социокультурного, финансового и инновационного развития не только своих государств, но и всего мира.

2. Национальные, то есть полюса роста, которые значительно выделяются своей деятельностью на фоне отдельно взятой страны, но не достигли глобального общемирового уровня (Санкт-Петербург).

3. Региональные – играющие ключевую роль в развитии региона и обладающие значительным потенциалом для подъема сопредельных территорий (областные центры или т.н. «региональные столицы»).

В ближайшие годы справедливо ожидать дальнейшего усиления явлений «региональной столичности» в части воздействия на социально-политическую ситуацию в России. Подобную прогностическую ситуацию хорошо обрисовала в статье «Перспективы полицентрического развития пространства России» О. Вендина, которая рассматривала концепции «мировых» или «глобальных» городов Дж. Фримена, С. Сассена, Р. Петреллы и других мировых экспертов в контексте процессов глобализации[135]. Она констатирует, что фокусы мирового развития выделяются стремительными темпами роста своего благосостояния и концентрации капитала на фоне общемировых процессов экономической децентрализации и дезурбанизации, и приводит объяснение этого феномена, данное С. Сассеном: «Креативный потенциал мировых городов, их способность не просто банально «обслуживать» мировой капитал, которой в той или иной степени обладают все столицы мира и крупные города, а вырабатывать качественно новые подходы к получению прибыли от множественных взаимодействий. Сочетание монополии на новое знание с традиционными выгодами экономического и географического положения определяет и их политическую

[135] Россия и ее регионы в XX веке: территория, расселение, миграция. М., 2005. С. 307-309.

исключительность, делая единичными среди множества потенциально способных претендовать на этот статус»[136].

Подобный сценарий заставляет задуматься о том, как долго могут продолжаться горизонтальные процессы перетекания финансовых, человеческих, информационных, товарных и других потоков, которые описываются в терминах глобализации и приводят к перераспределению экономического и политического влияния. Такого рода проблемы особенно актуальны в условиях модернизации современного российского федерализма.

83 региональных административных центра Российской Федерации вкупе с 15 наиболее крупными городами составляют уникальный комплекс городских поселений, который качественно и количественно выделяется из общей массы населенных пунктов страны и вбирает в себя значительную часть всего социально-политического и экономического потенциала регионов. Если на территории всех «региональных столиц» проживает около трети населения страны, то во многих субъектах РФ их доля в населении своего региона существенно выше: например, в Новосибирской области «столица» поглощает 53% областного населения, в Камчатской — 55%, в Томской — 47%, в Калининградской — 45%, в Республике Удмуртия — 40% и т.д.

Крупнее «региональных столиц» по численности населения только Череповец в Вологодской области, Новокузнецк в Кемеровской области, Надым, Новый Уренгой и Ноябрьск в Ямало-Ненецком автономном округе, Когалым, Нефтеюганск, Нижневартовск, Нагань и Сургут в Ханты-Мансийском автономном округе, а также Норильск, который до «укрупнения» Красноярского края формально относился к этому краю, но располагался на территории Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа.

---

[136] Там же.

В «региональных столицах» оседает от 40 до 80% всех инвестиций общего регионального потенциала, а доля инвестиций почти всех регионов, оседающая в их «региональных столицах», ежегодно увеличивается на несколько процентов[137].

В «региональных столицах» уровень фактической безработицы на 30-40% ниже, чем на остальной территории регионов, а в последние годы число незаполненных вакансий в каждой второй «столице» вдвое превышает число желающих получить работу. «Региональные столицы» остаются главными центрами науки и высшего образования: там трудится более 80% научных работников страны и получает очное высшее образование около 90% всех студентов России. В этих городах сосредоточено 82% театров и 60% современных кинотеатров; продается более 70% всей книжной продукции, реализуемой в стране, выписывается и распространяется более 75% тиража всех периодических изданий России. Религиозная активность населения современной России, как правило, сосредоточенная в городах (исключение составляют сельские территории компактного проживания мусульман), наиболее представлена в тех же «региональных столицах»: здесь выше доля горожан, посещающих православные храмы, именно в этих городах воссоздаются крупные центры всех конфессий[138].

Почти во всех «региональных столицах» статистические показатели здоровья населения и его долголетия выше не только по сравнению с другими городами, но и с основной частью сельских населенных пунктов соответствующих субъектов федерации. При общем отставании России по продолжительности жизни от развитых стран на несколько лет и ожидаемом дожитии до пенсионного возраста лишь каждого второго из 18-летних мужчин, ожидаемая продолжительность жизни в Москве на 2

[137] Лексин В.Н. Федеративная Россия и ее региональная политика. М.: Инфра-М, 2008. С. 252.
[138] Там же. С.253.

года выше, чем в Московской области, в Мурманске и Новосибирске — на 3 года, чем на остальной территории их областей, и т.д.

Таким образом, региональные столицы становятся своеобразными «кластерами» экономического, политического и социального развития регионов. Несмотря на красиво звучащее определение, на практике выявить кластеры непросто. Можно даже сказать, что зачастую они существуют лишь в воображении политиков и их советников. К примеру, в рамках определения Портера географический масштаб кластера может варьироваться от города, района или штата до нескольких граничащих друг с другом стран. Таким образом, из-за растяжимости самой концепции нам трудно установить, где кластер начинается и где кончается. Вот что думает по этому поводу «кластерный гуру» Портер: «Географический масштаб кластера связан с расстоянием, на котором ощущается прирост эффективности в сфере информации, трансакций, символов и др. Определение границ кластера — зачастую задача относительная: это творческий процесс, основанный на понимании взаимодополняемости и взаимосвязанности предприятий и институтов, наиболее важных в плане конкуренции в той или иной отрасли»[139]. Кластеры включают различные субъекты — от специализированных поставщиков, компаний обслуживания и предприятий сопредельных отраслей до университетов, ведомств по стандартизации, и торговых ассоциаций, общественных и политических. При этом утверждается, что их географическая концентрация облегчает обмен идеями и людьми, что, в свою очередь, поощряет и усиливает инновационную деятельность.

С нашей точки зрения, тот политический ресурс и потенциал, который сконцентрирован в «региональных столицах» позволяет говорить о «политических кластерах», когда центр замыкает на себе все ключевые решения. С нашей точки зрения, политическая

[139] Федоров В.П. Интеграционные и дезинтеграционные процессы в России. М.: Экслибрис-Пресс, 2002. С. 58.

«кластеризация» достаточно хорошо прослеживается на фоне федеральных округов, где «ядром» «политического кластера» является столица округа.

Однако, говоря о «политической кластеризации» необходимо понимать, что широком смысле слова кластеры соединяют в себе экономическую, политическую, социальную и много других сфер жизнедеятельности, естественно при государственном участии. Тем ни менее на наш взгляд политизирование темы государственного участия в активации и развитии кластера неуместно. Государство в принципе может быть эффективным (пример послевоенной Японии или Германии, пример мощного участия США в сознательном конструировании анклавов постиндустриального общества, китайский опыт формирования рыночной экономики). Вместе с тем свободные фирмы вовсе необязательно вступят в инновационно-ориентированную конкурентную борьбу. Вполне вероятно образование трестов, синдикатов, картелей или закрытых сетей (блат, клан, клиентела), которые будут ограничивать конкуренцию и извлекать монопольную ренту из существующего статус-кво.

Более того, сам принцип естественности в отношении процесса развития кластеров представляется сомнительным. Анализ истории формирования любого кластера (как и хозяйственной агломерации) не позволяет говорить о чисто естественном или искусственном процессе. Формирование кластера – это сочетание эволюционного (инерции) и целенаправленного преобразующего действия. Как указывает О. Солвел в изданной в 2009 году монографии, в развитии кластера участвуют две силы: эволюционная и конструктивная[140]. При этом говоря о целенаправленном действии, заметим, что под ним редко когда подразумевается реализация одного плана. Формирование кластера – это

[140] Sölvell Ö. Clusters – Balancing, Evolutionary and Constructive Forces, 2009. URL: http://www.cluster-research.org/redbook.htm,

достаточно длительный процесс, предполагающий множество усилий со стороны многих субъектов.

На фоне российских «региональных столиц» и «полюсов роста» особенно можно выделить столицы федеральных округов – отличительной черты современного российского федерализма с 2000 года. Все они до этого были просто «региональными столицами», и дополнительная «столичность» по-разному сказалась на их облике и ресурсах.

С одной стороны, юридически социально-политическое значение и самих федеральных округов, и их «столиц» весьма эфемерно, поскольку за полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах официально закреплено лишь ограниченное число административных функций[141]. В действительности же фактически роль окружного президентского представительства гораздо шире номинальной, и его координационное и скрыто-распорядительное (неформально-властное) воздействие на протекание политических, социально-экономических и даже инвестиционных процессов на территории округа и каждого его региона возрастает. Это по российской традиции концентрации ресурсов в местах концентрации власти не могло не привести к дополнительному усилению всех проявлений «столичности» и «политической кластеризации» в городах, где расположились окружные полномочные представительства Президента РФ. Это явление повсеместно, но наиболее ярко выражено в Азиатской части России, на территории Сибирского и Дальневосточного ФО.

В Новосибирске со временем размещения в нем центра федерального округа совпало резкое усиление всех признаков «столичности» и во внешнем облике зданий, и в уровне благоустройства, и в состоянии дорог, и в доходах населения. В этом единственном

[141] Указ Президента РФ № 849 от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» // Собрание законодательства Российской Федерации - № 20 - Ст.2112 -2000.

крупном городе Новосибирской области заметно активизировалась политическая жизнь и партийная активность. Хабаровск же существенно выделяется из всех «региональных столиц» Дальнего Востока сбалансированностью инвестиционного потенциала и политической активностью региональной элиты. В крае соблюдаются политическое и идеологическое многообразие, многопартийность, предусмотренные статьей 13 Конституции РФ. На территории региона действуют 14 региональных отделений политических партий, которые открыто пропагандируют свою идеологию и взгляды на политическое и экономическое устройство как страны, так и края. Обеспечивается и конституционное право граждан на объединение, гарантируется свобода деятельности общественных объединений. По данным управления федеральной налоговой службы по Хабаровскому краю, на территории региона зарегистрированы и действуют 949 общественных объединений, в том числе 140 религиозных организаций и 256 профессиональных союзов[142].

Несколько более неоднозначна ситуация с выбором окружной «столицы» Приволжского федерального округа. Нижний Новгород — лишь один из пяти городов-миллионеров этого округа (правда, наиболее крупный), Самара, Пермь, Казань и Уфа вполне могли бы стать его центром. При выборе окружного центра свою роль сыграли и территориальная близость к Москве, и наличие крупнейшего транспортного узла, и древнейшие статусные отличия «кармана России» от других «региональных столиц» округа. Еще в середине 1990-х гг. в связи с реформаторской деятельностью губернатора Нижегородской области Б. Немцова Нижний Новгород стал экспериментальной площадкой для демократических лозунгов и социально-экономических преобразований в стране. Реформы Нижегородской области активно

[142] Официальный сайт уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае URL: http://www.pravo.khv.ru/node/863

освещались федеральными СМИ, в результате чего город приобрел образ динамично развивающегося в капиталистическом русле, реформаторского города, управляемого энергичной и амбициозной политической командой и получающего поддержку из Москвы[143].

Идея «третьей столицы» была выдвинута Б. Немцовым в качестве некоего PR-хода, впоследствии оказавшегося успешным. По вопросу восприятия Нижнего Новгорода как «третьей столицы» жителями других городов России мнения исследователей различны. Некоторые из них считают, что кроме нижегородцев никто не разделял такого мнения другие – что действительно город привлекал повышенное внимание и имел весьма положительный имидж[144].

В первое десятилетие XXI века город старается в полной мере приобрести «столичный лоск», равный хабаровскому, екатеринбургскому или новосибирскому. Образ Нижнего Новгорода как столицы Приволжского федерального округа складывается во многом на базе программы развития города «Нижний Новгород – столица Поволжья» 2003 года. Ее инициаторами стали полномочный представитель президента в ПФО, мэр Нижнего Новгорода и губернатор Нижегородской области.

В целом, отметим исключительно важную, на наш взгляд, роль «региональных столиц» и крупнейших городов при разработке стратегий и программ развития субъектов РФ на долгосрочную перспективу. При этом в них необходимо выделять отдельные блоки о развитии «региональных столиц», как политических и экономических кластеров, и их воздействии на ситуацию в регионе. Также необходимо задуматься о специальных законах субъектов РФ о «полюсах роста» и «региональных столицах», где были бы четко прописаны особые их функции, ресурсное

---

[143] Огаркова Ю. Столичность определяется не внешним видом города, а сознанием его жителей URL: http://www.smi-nn.ru/?id=11609.html

[144] Соловьев И.Ю. Динамика и перспективы становления имиджа нижнего Новгорода // Нижний Новгород в историко-культурной традиции России. Н. Новгород, 2005. С. 35.

обеспечение, особенности городского управления и т.п. Такая мера позволила бы гармонизировать отношения органов власти всех уровней и компетенций в условиях современного российского федерализма.

Радикальным преобразованием в сфере модернизации государственного строительства стало создание федеральных округов, решавшее две стратегические для системы государственного управления задачи: упорядочение управления субъектами Российской Федерации и сведение административных воздействий и коммуникаций разного уровня к единой системе. Тот факт, что округа были образованы в границах, не совпадающих с административно-территориальными, способствовало укреплению единства государства. Закономерной частью этих преобразований явилась также инициатива о назначении глав регионов. При этом приоритет отдается не политикам, а управленцам, а если на эти должности и назначаются политические фигуры – то не в тот регион, где у них основной политический ресурс. Это с одной стороны должно было положительно сказаться на экономике региона, но с другой стороны снижало политический вес региональных лидеров, усиливая концентрацию власти в федеральном центре.

Можно констатировать, что основные цели административных реформ были достигнуты, однако новации в системе государственного строительства породили и новые проблемы, такие как бюрократическая перегруженность аппарата управления, нарушение традиционных экономических связей, падение роли совместных контрольных процедур регионов и федерального центра.

В перспективе, федеральные округа, как территориально-административная структура, будут наращивать эффективность системы управления регионами, играть важную роль инновационного компонента государственного строительства. Округ, в связи с этим, должен обладать всеми необходимыми полномочиями, как для осуществления

государственного строительства, так и для реализации интересов и потребностей территорий. В настоящее время институты федеральных округов и полномочных представителей Президента стали данностью и фактором нашей жизни. Представители Президента являются весомыми игроками в процессе развития периферии, а их аппараты превратились в еще один центр принятия решений и политического влияния.

Отношение же центра к назначаемым губернаторам носит преимущественно неформальный характер. Предусмотренные законодательством процедуры отстранения губернаторов от должности, ограничения их власти и оценка деятельности исполнительной власти на региональном уровне практически не применяются при принятии политических решений. «Наказание» губернатора чаще связано с его переводом на другую должность (в т.ч. в Совет Федерации) и непродлением его полномочий при их истечении (что на практике затягивает сроки неэффективного правления). Подобные практики центральных властей объясняются приоритетностью таких задач, как сохранение политической стабильности и консолидация элиты на периферии, в связи, с чем резкие действия, направленные против действующих элит, используются в редких случаях, гораздо реже, чем для этого возникают поводы.

Дальнейшие перспективы института губернаторства выглядят достаточно спорными, и пока наиболее реалистичным вариантом является корректировка существующей процедуры, о чем и свидетельствуют последние инициативы высшего руководства страны, или же ее использование на протяжении длительного периода с последующим подведением итогов. С нашей точки зрения, возвращение к классической выборности губернаторов, существовавшей во второй половине 1990-х гг., федеральному центру невыгодно, поскольку затруднит формирование лояльной губернаторской власти, а этот процесс считается критически важным для организации федеральных выборов в

интересах правящего класса. Хотя на самом деле губернаторские выборы не представляли бы особой опасности для центра, поскольку не привели бы к победе антисистемных сил и лишь могли бы обеспечить некоторую ротацию в рамках сложившейся элиты. Зато их плюсом стало бы повышение ответственности губернаторов перед избирателями, а, следовательно, и эффективности власти в территориальном разрезе.

При использовании центр-периферийного подхода в контексте модернизации системы российского государственного строительства в начале XXI века, можно отметить, что именно региональные столицы становятся своеобразными «кластерами» экономического, политического и социального развития в контексте модернизации российского государственного строительства, а тот политический ресурс и потенциал, который сконцентрирован в «региональных столицах» позволяет говорить о «политических кластерах», когда центр замыкает на себе все ключевые решения территориальной модернизации.

Заключение

Ключевыми проблемами современного российского государственного строительства как управленческой деятельности органов законодательной, исполнительной, судебной власти, прокуратуры, Президента и иных конституционных органов в целях модернизации властной вертикали, территориальной оптимизации политического процесса являются высокая степень разреженности институциональной системы, слабость нормативно-правовой базы государственного управления, недостаточная развитость на уровне законодательства процедур и принципов функционирования институтов власти и управления. Комплекс этих факторов порождает высокий уровень непредсказуемости в работе системы государственной власти,

является объективным ограничителем эффективности функционирования государственной системы на современном этапе ее развития.

В процессе эволюции теория государственного строительства накопила значительный арсенал методов и научных подходов к проблемам взаимодействия различных уровней государственной власти, что является основой теоретических подходов к исследованию системы «центр-периферия» в политическом процессе как феномена, которым ныне занимаются многие профессиональные политологи, работающие в федеральных службах, отраслевых НИИ, президентских и парламентских структурах.

Неравномерность социально-политического развития различных составляющих государства – одно из доминирующих направлений в исследованиях центр-периферийного взаимодействия. Наличие устойчивых контрастов между составными частями государства обусловливает возникновение системы «центр – периферия», которая является реально существующей, а не воображаемой теоретической моделью. Под понятием «центр» понимается место, где генерируются основные движущие силы социального, экономического и политического развития, в то время как «периферия» служит средой для распространения этих движущих сил.

Несомненно, решающим фактором в системе «центр-периферия» является инновационный. Чем выше инновационный потенциал региона, тем более он становится привлекателен для инвесторов, а, следовательно, получает дополнительные ресурсы для своего развития.

На наш взгляд только формирование комплексной инновационной политики и создание конкретных механизмов ее реализации позволит создать условия не только для модернизации процесса государственного строительства, но и для сокращения разрыва между «центром» и «периферией».

Вполне может быть актуализирован в российских условиях и адаптирован к отечественной политической системе программный подход, на котором основана система поддержки государственного строительства в странах ЕС. Важным элементом европейской системы является также принцип субсидиарности, применение которого в РФ пока весьма ограничено. Последний основан на том, что более высокий уровень управления может вмешиваться в действия более низкого лишь в той мере, в какой последний проявил свою неспособность к эффективному управлению. Таким образом, благодаря наличию системы специальных государственных органов и продуманному концептуальному фундаменту, программы ЕС ориентированы на конкретную территорию, а в некоторых случаях реципиенты сами определяют детали. Подобной адресности и четкости явно не хватает современным российским механизмам модернизации системы государственного строительства.

Учитывая недостатки унаследованной РФ от СССР системы государственного строительства, можно сделать вывод о концептуальной целесообразности имевших место в 1990-е гг. административных реформ, однако, они проводились крайне неравномерно, а порой имели диаметрально противоположную стратегическую направленность.

Первой попыткой стала разработка Федеративного Договора, который должен был способствовать укреплению властной вертикали и консолидации политического процесса. В целом со своей задачей он справился, но длительное сохранение тех принципов государственного строительства, которые он узаконил, было невозможно, так как они подрывали основы целостности России.

Явную угрозу государственному строительству в России в конце XX века представляло собой разрушение единого социального, экономического и духовного пространства России, структура же центральных органов, осуществлявших контроль процесса

государственного строительства, также отличалась в 1990-е гг. явным несовершенством.

Целями будущих реформ, предпосылки для которых и были заложены в конце XX века, являлись создание структурных условий повышения эффективности и функциональности системы государственного управления, реализация в сфере государственного строительства необходимых предпосылок интенсификации экономического развития и комплексного решения задач национальной безопасности.

Радикальным преобразованием в сфере модернизации государственного строительства стало создание федеральных округов в 2000 г., что решало две стратегические для системы государственного управления задачи: упорядочение управления субъектами Российской Федерации и сведение административных воздействий и коммуникаций разного уровня к единой системе. Закономерной частью административных преобразований начала XXI века явилась также инициатива о назначении глав регионов. При этом приоритет в современных условиях отдается не политикам, а управленцам, а если на эти должности и назначаются политические фигуры – то не в тот регион, где у них основной политический ресурс.

В целом, можно констатировать, что основные цели административных реформ были достигнуты, однако новации в системе государственного строительства породили и новые проблемы, такие как бюрократическая перегруженность аппарата управления, нарушение традиционных экономических связей, падение роли совместных контрольных процедур регионов и федерального центра.

В перспективе, как представляется, федеральные округа как территориально-административная структура, будут наращивать эффективность системы управления регионами, играть важную роль инновационного компонента государственного строительства.

Дальнейшие перспективы института назначаемых губернаторов выглядят достаточно спорными, и пока наиболее реалистичным и уместным вариантом является корректировка существующей процедуры, о чем и свидетельствуют последние инициативы высшего руководства страны. На самом деле губернаторские выборы не представляли бы особой опасности для федерального центра, поскольку не привели бы к победе антисистемных сил и лишь могли бы обеспечить некоторую ротацию в рамках сложившейся элиты. Зато их плюсом стало бы повышение ответственности губернаторов перед избирателями, а, следовательно, и эффективности власти в территориальном разрезе.

При использовании центр-периферийного подхода в контексте модернизации системы российского государственного строительства в начале XXI века, можно отметить, что именно региональные столицы становятся своеобразными «кластерами» экономического, политического и социального развития в контексте модернизации российского государственного строительства, а тот политический ресурс и потенциал, который сконцентрирован в «региональных столицах» позволяет говорить о «политических кластерах», когда центр замыкает на себе все ключевые решения территориальной модернизации.

В целом, на основе вышеизложенных соображений в качестве практических рекомендаций политическим лидерам по модернизации системы государственного строительства с учетом специфики центр-периферийного взаимодействия представляется уместным высказать следующие тезисы.

В первую очередь, видится целесообразным перестройка и оптимизация структуры и порядка работы федеральных органов исполнительной власти. Это, в свою очередь, предполагает общую реформу структуры управленческого аппарата на основе продуманной концепции социально-экономического и политического развития страны с целью исключения дублирования функций министерств и ведомств,

ответственных за процесс государственного строительства, их более четкого распределения между федеральными структурами.

При решении данной задачи особого внимания потребует четкое разграничение их сфер компетенций и взаимоотношений Администрации Президента РФ, Совета Безопасности РФ и Правительства РФ, а также оптимизация функций Президента и Правительства в сфере государственного управления.

Важным фактором, на наш взгляд, также должно являться совершенствование согласительных процедур между различными институтами власти и участниками политического процесса. Данное соображение предполагает обеспечение оптимальных условий для реализации Президентом РФ его конституционных полномочий по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, а также обеспечение оптимального с точки зрения модернизации государственного строительства порядка и режима выработки решений.

В качестве следующей посылки следует упомянуть совершенствование процедур ответственности государственных чиновников перед Президентом РФ, Правительством РФ и иными органами власти, а также обществом в целом.

При практическом осуществлении данной задачи особого внимания потребует принцип «персонализации компетенций и ответственности». В перспективе уместно также рассмотреть вопрос о повышении ответственности правительства перед Федеральным Собранием РФ, имея в виду нормы формирования правительства парламентского большинства, согласования отставок и назначений премьер-министра и ключевых госслужащих с Государственной Думой.

Не последнюю роль в модернизации системы государственного строительства должно играть совершенствование системы федеральных округов и функций представителей Президента, разумное расширение

спектра функций и полномочий представителей Президента в федеральных округах. Полномочным представителям Президента РФ в федеральных округах могут быть также переданы правомочия и инструменты по осуществлению контроля над выделением и расходованием в регионах средств федерального бюджета, в том числе федеральных программ, а также использованием федеральной собственности.

Целесообразно также рассмотреть возможность уточнения функций полпредов Президента в округах в сфере контроля и координации федеральных структур, функционирующих в регионах округа. Весьма логичным видится в данном контексте начать реализацию законодательного закрепления системы федеральных округов, прежде всего через перспективное принятие федеральных законов «О федеральных округах» и «О представителях Президента в федеральных округах».

Следует также иметь в виду, что сам состав федеральных округов не всегда учитывает исторически сложившуюся сетку экономического районирования страны и комплексный потенциал регионов. Таким образом, в перспективе может рассматриваться вопрос о корректировке границ федеральных округов, с учетом экономического потенциала периферии.

Последним по порядку, но не по значимости, моментом представляется законодательное установление новой системы организации центр-периферийного взаимодействия в контексте модернизации системы государственного строительства, оптимизации территориальных структур органов исполнительной власти с учетом системы федеральных округов, унификацию системы управленческих и иных отношений центра и периферии, а также более четкое разграничение компетенций и полномочий федерального Центра и субъектов РФ.

Список использованных источников и литературы

I. Источники

Документы международных организаций

1. Директивы ЕС по оказанию помощи национальным регионам / Европейский союз. Официальный сайт. europa.eu.int

2. Договор о Европейском Союзе от 7 февраля 1992 г. с изменениями, внесенными Амстердамским договором от 2 октября 1997 г. и Ниццким договором от 26 февраля 2001 г. http://eulaw.edu.ru/documents/ legislation/uchred_docs/evr_soiuz_nice.htm

Концептуальные документы Российской Федерации

3. Доклад рабочей группы Президиума Государственного Совета РФ «О совершенствовании механизма взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти в Российской Федерации». Сайт Президента РФ // www.kremlin.ru

4. Конституция Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 2000.

5. Концепция долгосрочного социально – экономического развития Российской Федерации URL: http://www.oprf.ru/files/koncepciader.doc

6. Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 01.04.1996 г. №440 // Российская газета. 1996. 9 апреля.

7. Федеративный договор. Документы. Комментарий. – М.: Республика, 1992.

8. Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. / Собрание законодательства РФ - 20.08.2001 - N 34, ст. 3503.

9. Сборник договоров и соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти

субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий. – М.: Юридическая литература, 1997.

Федеральные законы

10. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» / М.: Книга сервис, 2005.

11. Закон Российской Федерации от 3 июля 1992 г. «Об установлении переходного периода по государственно-территориальному разграничению в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 30. – Ст. 1794.

12. Федеральный закон от 4 августа 2000 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 32. – Ст. 3332.

13. Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 52 (ч. 1). – ст. 4916.

14. Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 30. – Ст. 2709.

15. Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 202-ФЗ «О внесении изменений в ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в

Федеральный закон «О политических партиях»» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. № 1. – Ст. 13.

Подзаконные акты, выступления и другие документы Президента РФ

16. Медведев Д.А. Будущее – за умной политикой» [Электронный ресурс]: Выступление президента Российской Федерации Дмитрия Медведева от 22 сентября 2009 г. // KREMLIN.RU: Официальное интернет - представительство Президента России. URL: http://kremlin.ru/appears/2009/09/22/1623_219018.shtml.

17. Медведев Д.А. Россия, вперед! [Электронный ресурс] // KREMLIN.RU: Официальное интернет - представительство Президента России. URL: http://www.kremlin.ru/news/5413

18. Положение «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» / Российская газета - № 92 – 94 – 2000.

19. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации «Об укреплении российского государства /основные направления внутренней и внешней политики/» от 24 февраля 1994 г. // LAW.EDU.RU: Юридическая Россия. Федеральный правовой портал. URL: http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1227289

20. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации «О действенности государственной власти в России» от 16 февраля 1995 г. // LAW.EDU.RU: Юридическая Россия. Федеральный правовой портал. URL: http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1227289

21. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации «Россия, за которую мы в ответе» от 23 февраля 1996 г. // LAW.EDU.RU: Юридическая Россия. Федеральный правовой портал. URL: http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1227289

22. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации «Порядок во власти - порядок в стране» от 6 марта 1997 г. //

LAW.EDU.RU: Юридическая Россия. Федеральный правовой портал. URL: http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1227289.

23. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации «Общими силами - к подъему России» от 17 февраля 1998 г. // LAW.EDU.RU: Юридическая Россия. Федеральный правовой портал. URL: http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1227289.

24. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации «Россия на рубеже эпох» от 30 марта 1999 г. // LAW.EDU.RU: Юридическая Россия. Федеральный правовой портал. URL: http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1227289.

25. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации «Государство Россия. Путь к эффективному государству» от 8 июля 2000 г. // KREMLIN.RU: Официальное интернет - представительство Президента России. URL: http://2004.kremlin.ru/events/detail/2000/05/44646.shtml

26. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 апреля 2001 г. // KREMLIN.RU: Официальное интернет - представительство Президента России. URL: http://2004.kremlin.ru/events/detail/2000/05/44646.shtml

27. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации от 18 апреля 2002 г. // KREMLIN.RU: Официальное интернет - представительство Президента России. URL: http://2004.kremlin.ru/events/detail/2000/05/44646.shtml

28. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации от 16 мая 2003 г. // KREMLIN.RU: Официальное интернет - представительство Президента России. URL: http://archive.kremlin.ru/text/appears/2003/05/44623.shtml.

29. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 мая 2004 г. Информационно-правовой портал. URL: http://www.garant.ru/federal

30. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 апреля 2005 г. // REGNUM: информационное агентство. URL: regnum.ru/news/444274 html.

31. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации от 10 мая 2006 г. // Информационно-правовой портал. URL: http://www.garant.ru/federal.

32. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 апреля 2007 г. // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант».

33. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации от 05 ноября 2008 г. // KREMLIN.RU: Официальное интернет-представительство Президента России. URL: http://www.kremlin.ru/transcripts/messages.

34. Послание Президента Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 года, четверг, Москва, 2009. // KREMLIN.RU: Официальное интернет-представительство Президента России. URL: http://news.kremlin.ru/transcripts/messages.

35. Пресс-конференция Президента Российской Федерации В.В. Путина перед российскими и иностранными журналистами // Российская газета. – 2004. – 24 декабря.

36. Пресс-конференция Президента Российской Федерации В.В. Путина перед российскими и иностранными журналистами // Российская газета. – 2006. – 1 февраля.

37. Указ Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 33. – Ст. 3356.

38. Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в

федеральном округе» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 20. – Ст. 2112.

39. Указ Президента Российской Федерации от 13 сентября 2004 г. № 1168 «О Министерстве регионального развития Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации – 2004 - № 38, ст. 3775.

40. Указ Президента Российской Федерации от 16 июля 2004 года № 910 «О мерах по совершенствованию государственного управления» // Собрание законодательства Российской Федерации - № 29 - ст.3019 - 2004; № 39 - ст.3843 – 2005.

41. Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 2004 года N 1195 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 16 июля 2004 года N 910 «О мерах по совершенствованию государственного управления» / Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, N 39, ст.3843

42. Указ Президента Российской Федерации от 25 мая 1998 г. «О региональной коллегии федеральных ведомств» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 22. – Ст. 2407.

43. Указ Президента Российской Федерации от 26 апреля 2005 года N 473 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 16 июля 2004 года N 910 «О мерах по совершенствованию государственного управления» / Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, N 18, ст.1665.

44. Указ Президента РФ № 285 от 30.03.06 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления» // Инновации и предпринимательство: гранты, технологии, патенты. www.innovbusiness.ru

45. Указ Президента РФ № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах». // Российская газета - 25 июля 2003 - № 148.

46. Указ Президента РФ № 849 от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» // Собрание законодательства Российской Федерации - № 20 - Ст.2112 -2000.

47. Доклад рабочей группы Президиума Государственного Совета РФ «О совершенствовании механизма взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти в Российской Федерации». Сайт Президента РФ // www.kremlin.ru

Документы Правительства РФ

48. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. N 1789-р // Правительство РФ. Официальный сайт. www.government.ru

49. Распоряжение Правительства РФ от 21 мая 2004 года №682-р // Собрание законодательства Российской Федерации - № 23 - 2004.

50. Постановление Правительства РФ от 30.07.1998 № 862 «О концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг.» / Собрание законодательства РФ - 10.08.1998 - № 32. - ст. 3905.

51. Постановление Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 // Собрание законодательства Российской Федерации - № 31 - 2003.

Документы органов представительной власти РФ

52. Обращение глав исполнительной и законодательной власти краев и областей к Президенту и Правительству Российской Федерации // Российская газета. – 1993. – 5 августа.

53. Пресс-конференция председателя Комитета Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике А. Казакова 20 мая 2004 г. – http://regnum.ru/allnews/264405.html.

54. Сборник материалов Всероссийского совещания по вопросам развития федеративных отношений. – М.: Госдума, 1999.

II. Исследования

55. Административно-территориальное устройство России // М.: Мысль, 2003.

56. Алексеев Ю.Г. У кормила российского государства. – СПб.: Изд-во СпбГУ, 1998. С. 53.

57. Амплеева А.А. Субсидиарность как элемент эффективного общества. М.: ИНИОН РАН, 2002.

58. Аринин А.Н. К новой стратегии развития России. Федерализм и гражданское общество. М.: Северо-Принт, 2000.

59. Атаманчук Г.А. Теория государственного управления. – М.: Юридическая литература, 1997.

60. Атаманчук Г.А. Обеспечение рациональности государственного управления. М.: Юридическая литература, 1990

61. Бабурин С.Н. Территория государства: правовые и геополитические проблемы. М.: Изд-во Московского университета, 1997.

62. Валлерстайн И. Анализ мировых систем и ситуация в современном мире. Санкт-Петербург: Университетская книга, 2001.

63. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М.: Логос, 2000.

64. Вебер М. Политика как призвание и профессия // Избр. произведения. М.: Прогресс, 1990

65. Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений. М, 1905.

66. Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики. СПб.: Изд-во Михайлова В. А., 1998.

67. Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Регионоведение. М.: Гардарика, 2000.

68. Говоренкова Т.М., Савин Д.А., Чуев А.В. Административно-территориальная реформа в России: выгоды и опасности. М.: Муниципальная власть, 2001.

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

70. Жеребкин М.В. Политический процесс: типология и режимы функционирования. М.: ЗАО «Человек & Карьера», 1999.

71. Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. – Р/н/Д.: МарТ, 2000.

72. Кавешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М., 2001.

73. Каганский В.Л. Культурный ландшафт и советское обитаемое пространство. М.: Новое литературное обозрение, 2001.

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

75. Колобов О.А., Скляров И.П. Современная Россия: особенности государственного строительства, проблемы формирующегося гражданского общества и перспективы общественного контроля. Н.Новгород: ИСИ ННГУ, 2006.

76. Колобов О.А., Скляров И.П. Современный российский федерализм: Монография. Н.Новгород: Изд-во «Нижполиграф», 2001.

77. Комаровский В.С. Политико-административное управление. М.: РАГС, 2005.

78. Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика. СПб.: 2004.

79. Макарова Т.Б. Органы исполнительной власти субъектов РФ: федеральные стандарты и региональные реалии в условиях проводимых реформ. М.: Юрист, 2007.

80. Мелешкина Е.Ю. Политический процесс: основные аспекты и способы анализа. М.: Инфра-М, Весь Мир, 2001.

81. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. М.: Белые альвы, 1996.

82. Пикулькин А.В. Система государственного управления. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 1997.

83. Политическое управление: сборник научных трудов кафедры политологии и политического управления. М.: РАГС, 1998.

84. Полития. Общество и его власть. Дефекты взаимодействия. М.: РОССПЭН, 2001.

85. Радченко В.И. Публичная власть и обеспечение государственной целостности РФ: политико-правовые проблемы. Саратов: СГАП, 2003.

86. Родоман Б. Б. Новая поляризация российского пространства Полюса и центры роста в региональном развитии. М.: ИГ РАН, 1998.

87. Родоман Б.Б. Территориальные ареалы и сети. Смоленск: Ойкумена, 1999.

88. Российская Федерация и её субъекты: проблемы укрепления государственности. Саранск: Изд-во Морд. ун-та, 2003.

89. Согрин В.В. Политическая история современной России. М.: ЛОГОС - 2001.

90. Сукиасян М.А. Власть и управление в России: диалектика традиций и инноваций в теории и практике государственного строительства. – М.: РАГС, 1996.

91. Усягин А.В. Политическое управление и его территориальные аспекты: российский опыт. Нижний Новгород: Издательство ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 2005.

92. Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и региональное управление. М.: ИКФ «ЭКМОС», 2002.

93. Фёдоров В.П. Интеграционные и дезинтеграционные процессы в России. М.: Экслибрис-Пресс, 2002.

94. Хазанов С.Д. Центральные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации: после реформы и перед реформой. М.: Юрист, 2004.

95. Шабров О.Ф. Политическое управление: проблема стабильности и развития. – М.: Интеллект, 1997.

96. Ágh A. Regional capacity-building and social change in the new member states: The case of Hungary in an ECE context (full version). Paper for the ECPR joint session of workshops, Granada. Societal Regionalisation in Eastern and Western Europe, 2005.

97. Christaller W. Die zentralen Orte in Sueddeutschland Eine Untersuchung ueber die Gesetzmaessigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit staedtischen Funktionen. Jena: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1933.

98. Goodnew Frank J. Politics and Administration. N.Y.: Macmillan, 1900.

99. Loesch A. Die raeumliche Ordnung der Wirtschaft. Jena: Fischer, 1940.

100. Thuenen J. H. Der Isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationaloekonomie. Hamburg: Akad.-Verl., 1826.

III. Учебники

101. Малин А.С. Региональное управление. Учебное пособие. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006.

IV. Статьи

102. Адамеску А.А. К совершенствованию территориально-организационной структуры России // Российский экономический журнал. – 1993. – № 10.

103. Административная реформа в Российской Федерации: основные этапы реализации//Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2006 - № 22 (310).

104. Актуальные проблемы территориальной организации публичной власти: опыт России и зарубежных стран. Часть 2/ Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. -2003. -№ 19 (212)

105. Антонова Н.А. Нормативно-правовое регулирование местного самоуправления. Проблемы разграничения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления // Закон и право. - М.: ЮНИТИ-ДАНА. – 2006. - № 10. - С. 13-16

106. Бикметов Р.М. Интеграционный и дезинтеграционный потенциал регионализма // Перспективы и проблемы становления Поволжского регионализма. М., 1999. С. 17.

107. Бланкенагель А. Местное самоуправление против государственного управления в Российской Федерации // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1997. - № I (18). - С. 127-130.

108. Бусыгина И.М. Политические партии и федерализм в России // Федерализм и этническое разнообразие в России. Под ред. И.Бусыгиной и А.Хайнеманн-Грюдера. М: РОССПЭН, 2010.

109. Бусыгина И.М., Швецова О.В. Федерализм и демократия (общественная дискуссия) // Космополис, N 3, 2007/2008. СС.145-160.

110. Бухвальд Е. Укрупнение регионов: перспектива или суррогат реформирования федеративных отношений // Федерализм. – 2004. – № 4.

111. Бялкина, Т.М. О системе законодательного регулирования местного самоуправления / Т.М. Балкина - Журнал российского права - 2002. - № 4.

112. Волкова М. Кремль выстраивает силовые структуры под федеральные округа // Независимая газета – 2000 - 25 мая.

113. Грибанова Г.И. Реформы федерализма в современной России: политические последствия // Реформы в России и Россия в реформирующемся мире. Ч. 1. СПб.: БГТУ, 2006.

114. Дахин А.В. Региональная стратификация политического пространства России: новые подходы и тенденции // Пространство как фактор политических трансформаций. М.: ИНИОН, 2003.

115. Договорная федерация и угрозы федеративных отношений в России. Материалы научной конференции в ИзиСП // Журнал российского права. – 1998. - № 3.

116. Для кого закон подписан /Российская газета. 15.12.2004 / http://www.rg.ru/2004/12/15/gubernatory.html

117. Доленко Д.В. Взаимосвязь политики и территории: политический детерминизм // Россия. Политические вызовы XXI века. – М.: РОССПЭН, 2002.

118. Замятина Н.Ю. Модели политического пространства // Полис. – 1999. – №4.

119. Замятина Н.Ю. Соотношение понятий «центр» и «регион» в ментально-географическом пространстве: постановка проблемы // Центр и регионы. М.: ИГ РАН, 2000. С. 98 - 103.

120. Ильинский, Н.П., Крылов Б.С., Михалёва Н.А. Новое федеративное устройство России / Н.П. Ильинский, Б.С. Крылов Н.А. Михалёва. - Государство и право. – 1992. – № 11.

121. Каганский В.Л. Вертикаль власти или система существующих районов? // Русский Журнал. – 2005. – 2 февраля.

122. Колобов О.А. Обновляющаяся Россия: проблемы государственного строительства, внешней политики, международной безопасности и пути их решения // Бюллетень Академии гуманитарных наук. Н.Новгород: ННГУ, 1997.

123. Колобов О.А. Решение ключевых проблем государственного управления в условиях современного российского федерализма в // Управление и самоуправление в обществе: Материалы II Всероссийской научно- практической конференции цикла «Проблемы социального управления: методология, теория, практика». - Н.Новгород: Изд-во Волго-Вятской академии государственной службы, 2002.

124. Колобов О.А. Решение региональных проблем в процессе развития современного российского федерализма (теоретико-методологические аспекты проблемы) // Регионоведение: теория и практика. Материалы международного научного семинара. Н.Новгород: Изд-во «Медина», 2003.

125. Костюков А.Н., Обеспечение единства муниципально-правового пространства России / Конституция как символ эпохи: В 2-х т. // Под ред. проф. С.А. Авакьяна. Т. 2. М., 2004.

126. Кулиниченко А.В. Единство политики и управления в обеспечении целостности общественной системы, ее функционирования и развития // Россия. Политические вызовы XXI века. – М.: РОССПЭН, 2002.

127. Курскова Г.Ю. Политический феномен власти // Социально-гуманитарные знания, - 2000. - № 1. - С. 92.

128. Лебедева М.М. Новые факторы и изменение политической системы мира в эпоху глобализации // Социология. – 2004. – № 1. – С.68-73.

129. Лысенко В.Н. Развитие Федерации и Конституция России (Конституционные изменения как назревшая потребность развития федеративных отношений) // Государство и право. – 1997. – № 8.

130. Макарычев А.С. Глобальное и локальное: меняющаяся роль государства в управлении пространственным развитием // Пространство как фактор политических трансформаций. – М.: ИНИОН, 2003.

131. Мамаев Р.Б. Состояние и перспективы законодательного обеспечения института разграничения государственной власти между

Российской Федерацией и ее субъектом // Политика и общество. – 2004. – № 4.

132. Некрасов С.И. Опыт функционирования федеральных округов // Журнал российского права - № 11 - ноябрь 2001.

133. Пивоваров Ю.С. Две политические субкультуры пореформенной России: проблема взаимодействия // Ретроспективная и сравнительная политология. Публикации и исследования. Вып. 1. М., 1991. С. 255-288.

134. Реформа исполнительной власти РФ 2004 г. (назначение губернаторов)/ Сайт студентов и выпускников Юридического факультета СПбГУ http://law-ctudents.net/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=28

135. Родоман Б.Б. Перспективы эволюции федеральных округов // Российские регионы и центр: взаимодействие в экономическом пространстве. М.: ИГ РАН, 2000. С. 36 – 41.

136. Роккан С., Урвин Д.. Политика территориальной идентичности: исследования по европейскому регионализму // Логос. - 2008. - №6.

137. Рыженков С. Динамика трансформации и перспективы российского политического режима // Неприкосновенный запас, 2006, №6. СС.65-78.

138. Семенов А.В. Конституционно-правовые основы функционирования института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах // Теоретический философский журнал «Кредо». - 2001. - № 3 (27).

139. Синдякин Н.Н. Законодательство о местном самоуправлении: перспективы развития // Конституция как символ эпохи.: В 2-х т. / Под ред. проф. С.А. Авакьяна Т. 2. - М., 2004.

140. Слатинов В.Б. Государственная политика в сфере административной реформы: противоречия и проблемы // Проблемы формирования государственных политик в России. М. Научный эксперт, 2006.

141. Сулемов В А. Политические партии и государственная служба // Государственная служба в Российской Федерации: концепция, опыт, проблемы. М., 1993. С. 120.

142. Федоров А.Ю. Реформа административная или конституционная?: О разделении Российской Федерации на семь федеральных округов и введении в них представителей Президента Российской Федерации: Беседа с и.о. начальника Управления Президента Российской Федерации по координации деятельности полномочных представителей Президента в регионах Российской Федерации // Независимая газета - 2000 - 16 мая.

143. Шаров А. Если чиновник против административного регламента – пусть проголосует ногами // Газета - 26. 11. 2007 - № 221.

144. Wilson W. The Study of Administration //Political Science Quarterly 2. 1887, June. P. 197.

V. Справочные издания

145. Беляков, А.В. Большая актуальная политическая энциклопедия. 1000 актуальных понятий современной политической жизни / А.В. Беляков, А.С. Гальперина, С.Ю. Деменский. – М.: Эксмо, 2009.

146. Власть политическая // Глоссарий [Электр. ресурс] / Центр заочного и дистанционного обучения ЧелГУ: http://www.czdo.csu.ru.

147. Политология: словарь – справочник/ М.А. Василик, М.С. Вершин и др., М: Гардарики, 2001.

148. Философский энциклопедический словарь. М.: ИНФРА-М, 2006.

149. Юридический энциклопедический словарь. 2-е, дополненное изд. М., 1987.