

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное  
образовательное учреждение высшего образования  
«КРАСНОЯРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
ПЕДАГОГИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ им. В.П. Астафьева»

И.В. Горохов

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
И СИБИРСКИЙ РЕГИОН:  
ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ**

Монография

Красноярск  
2016

ББК 66.3  
Г 70

**Рецензенты:**

*Е.В. Бочкарева,*  
кандидат педагогических наук, доцент  
*В.В. Буланков,*  
кандидат исторических наук, доцент

Горохов И.В.

Г 70 Федеральный центр и сибирский регион: проблема взаимоотношений: монография; Краснояр. гос. пед. ун-т им. В.П. Астафьева. – Красноярск, 2016. – 144 с.

ISBN 978-5-85981-984-3

Книга посвящена истории отношений регионов с центром. Имеет теоретический и практический интерес в условиях становления современного российского федерализма. Объектом исследования выбраны процессы развития взаимоотношений центра и регионов в исторической ретроспективе. Монография предназначена для студентов, изучающих историю и политологию.

ББК 66.3  
Г 70

*Издается при финансовой поддержке проекта № 06/12 «Исследования проблем развития человека на базе Гуманитарной технологической платформы "Инновационный человек"» Программы стратегического развития КГПУ им. В.П. Астафьева на 2012–2016 годы.*

ISBN 978-5-85981-984-3

© Красноярский государственный педагогический университет им. В.П. Астафьева, 2016  
© Горохов И.В., 2016

## Оглавление

Введение.....	4
<b>Глава I. Российский регионализм в историческом аспекте.....</b>	<b>18</b>
1. Региональная политика царской России в Сибири в XIX веке .....	20
2. Региональная политика Союза ССР.....	38
3. Федеральный договор – новый этап строительства внутригосударственных отношений в России.....	56
<b>Глава II. Проблемы соотношений интересов центра и регионов: в постсоветский период .....</b>	<b>85</b>
1. Федеральные программы и их роль в стабилизации социально-экономической ситуации в стране.....	96
2. Бюджетный федерализм и поиск оптимальных решений .....	105
Заключение .....	129
Библиографический список .....	134

## ВВЕДЕНИЕ

Общественные перемены последних лет, переходный характер и неустойчивость политической системы современной России обуславливают необходимость научного осмысления механизмов и способов трансформации политической системы государства как в теоретическом плане, так и с точки зрения практических интересов общества. Начавшиеся в 2000 г. изменения в региональных и федеративных отношениях, в частности, в порядке формирования Совета Федерации, изменения статуса губернаторов с предоставлением Центру права назначать и смещать их со своих постов за несоблюдение норм Конституции и федерального законодательства, реформирование территориально-административной структуры России, а также активизация непосредственного участия органов федеральной власти в региональном политическом процессе – все это демонстрирует поиски усиления роли федерального Центра во взаимоотношениях с регионами. Наиболее значительным фактором в этом отношении являются те меры субъектов РФ, осуществленные в 2000–2002 гг. в целях приведения их законодательства в соответствие с Конституцией и законами Российской Федерации.

И все же проблемы соотношения интересов Центра и регионов остаются достаточно острыми и все еще далеки от оптимальных решений. Как известно, в 90-е годы региональные проблемы поставили под вопрос саму целостность и даже существование Российского государства. Общественно-политические движения, формировавшиеся на закате СССР в регионах и автономных образованиях, подготовили почву для произрастания дезинтеграционных тенденций, образования политических организаций сепаратистского характера.

В экономической сфере преобразования 90-х годов поразному сказались на ситуации в субъектах РФ. Одни из

них выиграли, другие не получили ожидаемых преимуществ, третьи понесли серьезные потери, за исключением главных нефтеперерабатывающих регионов. Дифференциация между регионами, и без того весьма значительная, резко возросла. Это стимулировало проекты усовершенствования Федерации, различающиеся, главным образом, степенью радиальности: от слияния отдельных ее субъектов до полной ликвидации всякой автономии регионов и создания небольшого числа крупных губерний. Не случайно реформа федеративных отношений, проведенная федеральным Центром в 2000–2001 гг., при всей ее видимой радикальности, фактически не затронула устои Российской Федерации.

**В центре нашего исследования** лежат институциональные основы российской модели федерализма, рассмотренные на примере отношений центра и Сибирского региона, сложившиеся исторические условия и социально-экономические реалии российского регионализма.

В принятой в 1998 г. Европарламентом “Хартии регионализма” *регион* понимается как гомогенное пространство, имеющее физико-географическую, этническую, культурную, языковую общность, а также общность хозяйственных структур и общую историческую судьбу. В каждом конкретном случае их сочетание создает уникальную региональную ситуацию. В “Хартии” *регионализм* трактуется как деятельность регионов, направленная на расширение их прав – политических, экономических, культурных. Регионализм отнюдь не тождествен сепаратизму, который всегда содержит деструктивный потенциал. Регионализм же обычно направлен на практическое использование тех возможностей и преимуществ, которые вытекают из территориального деления современных обществ, на оптимизацию условий для более рационального перераспределения властных полномочий и экономических ресурсов меж-

ду регионами. В этой трактовке «Европа регионов» противостоит голлистской «Европе отечеств»<sup>1</sup>.

До относительно недавнего времени понятия «регион» и «регионализм» в российской науке практически не менялись. Как отмечает Н.П. Распопов, это свидетельствует не столько об отсутствии традиций регионалистики в России, сколько о недостаточном развитии методов комплексного подхода. В Западной Европе и США эта дисциплина приобрела статус самостоятельного научного направления с присущими ему методами исследования, системой знаний. Интерес отечественной академической науки к проблемам регионализма проявился во второй половине 1980-х годов в связи с попытками обоснования новых методов исследования общественно-исторического процесса. Речь идет, в частности, о цивилизованном подходе, в рамках которого особое внимание уделяется изучению регионального деления мира, а также исторических, пространственно-географических и этнокультурных условий развития регионов как особых общественных систем<sup>2</sup>.

В зависимости от научной дисциплины термин «регион» может иметь различное содержание: в социально-экономической географии, в региональной экономике, в теории государственного управления. В политологии под ним подразумеваются подчас различные понятия. Так, методолог П.Г. Щедровицкий считает, что регион «представляет собой единицу организации и связи процессов развития и процессов воспроизводства, единицу, в которой процессы исторического развития деятельности должны «замкнуться» на стабильных структурах воспроизводства человеческой жизнедеятельности и производства и т.д. Становление целостных механизмов и структур воспроизводства в условиях развития порождает «регионы» различного уровня сложности, которые могут локализоваться на тех или иных участках территории, прикрепляться к ним и

«паразитировать» на определенных массивах природного окружения и территориальных ареалах»<sup>3</sup>.

Регион как субъект политики следует отличать от понятия социально-территориальной системы как определенной социально-политической среды или общности. Определенное совпадение здесь присутствует, особенно когда берутся социально-политические свойства региона, тем не менее это различие следует учитывать. «Социально-территориальную систему можно определить как в целом стабильный по этноконфессиональным и другим (исторического масштаба времени) признакам социум, определенным образом организованный (стихийно или преднамеренно) для длительной самостоятельной жизнедеятельности, поддержания своего существования как целостного социального организма и/или развития на данной территории»<sup>4</sup>. Социально-территориальная система, как это видно из определения, представляет собой упорядоченную систему взаимодействия между людьми, живущими на одной территории и опирающимися на совместно выработанные традиции и опыт. Система не находится в отношениях координации и субординации с другими подобными системами, что имеет место у региона. Она представляет собой саморегулирующийся, общественный организм, лежащий за пределами отношений субъекта и объекта власти, управления и внешнего регулирования. Данная система самодостаточна и самоценна. Она не нуждается во внешнем своем стимулировании или ограничении и соотносится с подобными себе системами вне политико-правового и государственного механизма, опираясь в основном на механизмы естественного социокультурного регулирования. Если социально-территориальная система рассматривается как субъект отношений, то имеется в виду в первую очередь коллективный характер субъекта, его равноправное положение с другими субъектами.

Термин «регион» употребляется в значении, близком тому, который обозначен в приведенных определениях, а именно как обширный район, который объединен историко-культурными, этническими, экономическими, географическими и иными признаками. В зависимости от контекста, под этим термином может пониматься и отдельный субъект Федерации, и их совокупность, объединённая данными признаками (Сибирь, отдельные ее области, Урал, Дальний Восток и т.д.).

В ходе исторического развития в России сложились крупные территориальные общности, выделяющиеся своими особенностями. Они имеют существенные отличия в социально-экономическом и политическом устройстве, их население осознает себя принадлежащим к данной территориальной общности, имеющей свою этносоциальную и культурную специфику, регионально идентифицируют себя, отличая от жителей других регионов. Такая региональная самоидентификация носит зачастую надэтнический характер и определяется именно территориальной принадлежностью, придающей ей особые социально значимые черты.

Причиной сложных напряженных отношений на протяжении истории с центральной властью выступают нерешенные проблемы в сфере политико-правовых отношений, связанных с представительством различных этносов в органах власти, статусом национальной автономии. Некоторые национальные политические движения (в Хакасии и Эвенкии) выдвигают требования равного представительства аборигенов и русского населения в органах власти, так как из-за малого удельного веса аборигенов в населении автономий Сибири (за исключением Тувы) сложно обеспечить должную защиту их интересов во властных структурах. В то же время в системе власти ряда территорий преобладают представители так называемых титульных на-



циональностей, притом, что в общей численности населения они не составляют большинства.

В последние годы активно идет процесс нерегулируемой эмиграции в Сибирь населения из Казахстана – по экономическим (крайне низкий уровень жизни) и политическим (нарушение прав человека) мотивам. Одновременно происходит и реэмиграция – возвращение казахов в Сибирь после переезда в Казахстан.

В Сибири проживает большое число представителей народов, государственность которых находится вне России, – немцев, украинцев, поляков, греков и др. Сохранение их этнической культуры, языка вызывает также много нерешенных проблем. Провозглашенные в Законе о национальной культурной автономии положения, призванные помочь их решению, не находят практического воплощения из-за непроработанности механизма его реализации.

Сложный период своей истории переживают все народы Сибирского региона, но у ряда из них трудности усугубляются неопределенностью политико-правового статуса. Так, неясны многие вопросы, связанные с формой национальной автономии сибирских татар, их культурными и политическими связями с Татарстаном. Не урегулирован национально-государственный статус шорцев, населения Среднего Чулыма и некоторых других этносов.

В последнее время комплекс новых для Сибири проблем возник в связи с тем, что Россия открыла свои границы и увеличились контакты с другими странами.

Характерно, что авторы реформы, разделявшей РФ на семь федеральных округов, мало считались с их внутрорегиональными различиями и проблемами. Восточная часть государства была разделена следующим образом: *Уральский округ* – Курганская, Свердловская, Тюменская, Челябинская области, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа; *Сибирский* – республики Алтай, Буря-

тия, Тыва и Хакасия, Алтайский и Красноярский края, Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская и Читинская области, Агинский Бурятский, Таймырский, Усть-Ордынский Бурятский и Эвенкийский автономные округа; *Дальневосточный* – республика Саха, Приморский и Хабаровский края, Амурская, Камчатская, Магаданская и Сахалинская области, Еврейская автономная область, Корякский и Чукотский автономные округа.

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

Такой подход подвергается критике со стороны ряда сибирских исследователей, считающих, что основные проблемы Дальнего Востока определяются тем, что это восточные пределы России (выход на Амур и Тихий океан, соседство Восточной Азии), а Сибирь является внутренним субрегионом России, логика развития которого определяется вторжением европейско-российского цивилизационного вектора в континентальные структуры северной Азии. Это вызывает противоречие между экстенсивной индустрией при неразвитой инфраструктуре и исчерпаемостью природных ресурсов. М.Я. Рожанский отмечает, что Тюменский север и Якутия являются ключевыми зонами для разрешения этого общесибирского противоречия; от-

несение тюменских регионов к Уралу акцентирует их развитие как сырьевых, а в перспективе как индустриально-урбанистических территорий, включение же Якутии в Дальневосточный округ связывает ее развитие с внешнеэкономическими устремлениями России. По мнению ученого, при этом собственно сибирские проблемы, налаживание внутрисибирской хозяйственной жизни во внимание не принимаются: «Несоответствие физико-географического «экономического районирования Северной Азии – мощная инерция москвоцентристского взгляда на Зауралье как на придаток России. С учреждением федеральных округов это несоответствие закрепляется административно. Для Сибири более органичным было бы выделение на ее территории двух-трех округов, в которых на основе близости и разности проблем регионов налаживалось бы внутрисибирское взаимодействие. Учреждение одного неорганичного округа с центром в Новосибирске – гиперцентралистское решение, не опирающееся на запросы и опыт развития Сибири».<sup>7</sup>

Как видим, определение понятий «регион», «регионализм» имеет не только чисто терминологическое значение, но и, будучи включенным в социально-экономические, правовые контексты, приобретает политическое звучание. Поэтому целесообразно уделить ему особое внимание.

Несмотря на явную активизацию исследовательской работы в области регионалистики, все еще имеет место недостаток трудов, в которых содержится обобщающий анализ основных субъектов и факторов региональной политики, институтов и процессов в этой сфере, что во многом связано со спецификой самой проблематики. Дефицит систематических исследований в этой области в какой-то степени обусловлен трудностями их проведения, связанными прежде всего со сбором первичных и нехваткой структурированных вторичных данных, а также с неразвитостью

методологии сравнительных политических исследований на региональном уровне.

Можно констатировать, что целостное изучение региональной организации общества в отечественной науке осуществлялось главным образом с позиций социально-экономической географии. Политические же ее аспекты исследованы значительно слабее. В наибольшей степени анализировались конституциональные аспекты политико-территориальной организации общества. Проблемы, связанные со взаимодействием политических и социальных моментов на территориальном уровне, и в частности, проблема роли территориальных общностей как субъектов политики, рассматривались гораздо реже. Как справедливо считает ученый Д.В. Доленко, «практически отсутствуют целостные исследования политико-территориальной организации общества как сложной, многоуровневой системы, ее элементов и структуры, механизма ее функционирования и развития»<sup>8</sup>.

Многие события в регионах, в том числе сибирских, не всегда доступны аналитическому освоению по причине удаленности от научных центров. Нередко объективности исследований препятствуют политические или экономические интересы тех или иных структур федеральной и региональной власти. Надо полагать, эти препятствия будут уменьшаться по мере развития федеральных отношений в России, углубления демократических процессов в целом.

**Практическая значимость работы** заключается в том, что она может быть использована для выработки форм и методов проведения федеральной политики в российских регионах, равно как и при определении позиций региональной власти в отношении Центра, учитывая исторический опыт; при совершенствовании регионального законодательства; в учебном процессе при подготовке специалистов соответствующего профиля.

Анализ современной ситуации в области федеральных отношений показывает, что политическая система России переживает очередной переходный период в своей истории. Идет процесс приспособления старых государственных структур к новым условиям, вместе с тем постепенно усваиваются новые идеи и подходы, создаются новые политические институты и механизмы. В результате возникает типичное для переходного периода противоречие между содержанием и формой процесса становления новой государственности, что осложняется условиями все еще непродолженного системного кризиса, отсутствием развитых структур гражданского общества.

Долгое время центральная власть в постсоветской России уделяла недостаточное внимание поискам эффективных механизмов решения региональных проблем. Она либо игнорировала их, либо перепоручала их решение самим регионам, квалифицируя это как «федерализацию» государственно-политического устройства России.

После того как было установлено новое устройство центральной власти, перестройка государственных структур переместилась в регионы. В субъектах РФ развернулись организация и законодательное оформление местной государственной власти. Произошло действительно историческое изменение: почти во всех регионах страны руководители власти перестали назначаться из Москвы и стали избираться их населением. Помимо долгосрочных – в целом позитивных – последствий, этот институциональный сдвиг вызвал заметное напряжение в общероссийской политической системе.

Региональная проблематика субъекта федерации включает несколько аспектов и направлений. Она связана с политической самоорганизацией провинциального населения, его отношениями с местной и федеральной властью, с аппаратом регионального и муниципального управления; со структурированием политического пространства регио-

на на элементы и субъекты политических отношений. Субъект федерации представляет собой преимущественно политический и правовой инструмент воплощения и реализации интересов, которые реализуются аппаратом управления в рамках предоставленных ему полномочий и возможностей. Сведение функций объекта федерации к функциям административной элиты ведет к отчуждению населения от власти и управления.

Узкое, преимущественно правовое понимание субъектности регионального политического процесса приводит к более суженному восприятию региональной политики в целом. Ю. Дульщикова, например, в региональную политику включает лишь «деятельность государства по регулированию экономического, социального, этнополитического, экологического развития страны в пространственном (региональном) аспекте»<sup>9</sup>. В данном случае субъект политики – государство, в первую очередь его федеральные органы, а население – объект политики и государственного регулирования. Это в действительности так, поскольку политическое реформирование общества в основном осуществляется сверху и типично бюрократическими методами, без учета общественного мнения и социальных резервов населения. Некоторые авторы право на осуществление региональной политики признают исключительно за государством и без оговорок в пользу социальных ее субъектов. «Региональная (социально-политическая) политика, – считают Ю. Гладкий и А. Чистобаев, – сфера деятельности по управлению политическим, экономическим, социальным и экологическим развитием страны в пространственном, региональном аспекте, отражающая как взаимоотношения между государством и регионами, так и регионов между собой»<sup>10</sup>.

В данном определении сущность собственно региональной политики не отражена. В ней сведена вся внутренняя политика государства, которая строится в про-

странственном, региональном аспекте. Региональная политика и есть отношения федеральных управленческих структур с региональными своими структурами. Эта политика связана со взаимодействием федеральных, центральных субъектов политики с региональными субъектами, во что в общем-то укладывается и вся внутренняя политика в единстве своих экономических и социальных аспектов. Представление о региональной политике как стратегии и тактике федеральных органов власти по отношению к регионам упрощает проблему. В связи с этим саратовский исследователь региональной политики А.Г. Чернышев пишет: «В политических проблемах региональных отношений негативно сказывается некая очевидность и простота анализа. Вполне вроде бы очевидным представляются субъекты отношений – федеральный центр и регионы в лице областей и автономий. Механизм отношений связан с взаимодействием федеральной и местной властей между собой и системой общественного самоуправления, тем более они менее четко прописаны в федеральном и местном законодательстве. Направления и принципы региональной политики также сформулированы в соответствующих правовых документах, начиная от Конституции Российской Федерации и заканчивая уставами областей и конституциями автономий. Однако в данном случае проблема ограничивается преимущественно организационными вопросами политики и практически не выходит на наиболее массовые и глубинные ее проявления, в первую очередь, на социальные аспекты и основания власти и управления»<sup>11</sup>.

В России и социальные аспекты регионализма проявляются значительно острее, чем в западных странах. Увеличиваются разрывы российских регионов по уровню жизни. Существенно различается покупательная способность номинальных денежных доходов с учетом региональной дифференциации прожиточного минимума. Значительно ниже средней покупательная способность населения Даль-

невосточного, Восточно-Сибирского и Северо-Кавказского районов. В сфере занятости особо выделяются депрессивные территории типа Ивановской области, традиционно трудоизбыточные районы Северного Кавказа, а также местности с моноотраслевой и слабо диверсифицированной структурой хозяйства.

Исторический опыт показывает, что стабильность государственного строя России зависит от гармоничного сочетания сильной центральной власти с развитым самоуправлением регионов, общероссийского патриотизма – с развитием национального самосознания, укладов и культур всех российских народов.

### **Примечания**

<sup>1</sup>См.: Федерализм и региональные отношения (Опыт России и Западной Европы). М., 1999.

<sup>2</sup>Распопов Н.П. Социально-политическая стабильность региона – субъекта РФ. М.: ПОЛИС, 1999. С. 89.

<sup>3</sup>Кентавр. 1997. № 17. С. 30.

<sup>4</sup>Черкендеев А.Г. Регион как субъект политики. Саратов, 1999; См.: Косолапов Н.А. Политико-психологический анализ социально-территориальных систем. Основные теории и методологии (на примере России). М., 1994.

<sup>5</sup>См.: Барзилов С., Новиков А., Чернышев А. Особенности развития политико-экономических процессов в российской провинции. М., 1997; Каспэ С.И. Конструировать федерацию: Renovation Imperia как метод социальной инженерии // Пространство власти: исторический опыт России и вызовы современности. М., 2001.

<sup>6</sup>См.: Ремнев А.В., Писарев П.И. Актуальные проблемы изучения региональных процессов в имперской России // Имперский строй России в региональном измерении. М., 1977. С. 10–11; См. также: Алаев Э.Б. Социально-экономическая география. Понятийно-терминологический словарь.



М., 1983. С. 69–70; Борзенков С., Новиков А., Чернышев А. Особенности развития политико-экономических процессов в Российской провинции. М., 1997. С. 19–20.

<sup>7</sup>Рожанский М.Я. Социокультурные основы сибирского регионализма // Восточносибирский регионализм: социокультурный, экономический, политический и международный аспекты. М., 2001.

<sup>8</sup>Доленко Д.В. Политика и территория. Основы политического регионоведения. Саранск, 2000. С. 9–21.

<sup>9</sup>Дульщикова Ю.С. Региональная политика и управление. М., 1998.

<sup>10</sup>Гладкий Ю.Н., Чистобъев А.И. Основы региональной политики. М., 1998. С. 19.

<sup>11</sup>Гаджиев К.С. Размышления о концепции евроцентристского мира и новой конфигурации геополитических сил. М., 1993.

## Глава I. РОССИЙСКИЙ РЕГИОНАЛИЗМ В ИСТОРИЧЕСКОМ АСПЕКТЕ

Происходившее на протяжении столетий расширение территориальных пределов России и связанные с этим общественные преобразования обусловили формирование основ российской государственности, которая изначально складывалась как жестко централизованная система. При этом практическое освоение пространств далеко отставало от их приращения: не было в достаточном количестве ни людей, ни средств, как нет их и в наше время, когда даже основная часть европейской России не имеет достаточной сети дорог, коммуникаций, иных инфраструктур. Одно удержание такой территории под минимально необходимым административным контролем требует повышенной централизации власти по сравнению с любым из европейских государств. Центр контролировал все сферы жизни отдельных регионов и жестко пресекал проявления сепаратизма. К тому же в России, в отличие от Западной Европы, города не стали оплотом становления структур гражданского общества, неизменно оставаясь под контролем центральной власти. Тенденция к централизации продолжала развиваться на всем протяжении истории России. Она стала преобладающей в процессе формирования российской государственности и на многие века определила ее природу, содержание и формы развития отношений между центральной властью и регионами.

В российской историографии последних лет появился целый ряд исследований, отмеченных новым подходом к изучению империи как формы Российского государства.<sup>1</sup> Авторы одного из них – А.В. Ремнев и П.И. Савельев – отмечают, что Российская империя была поливариантно организованным государством с развитой системой само-

управления, с целым спектром различных форм государственного объединения, определяемых как деконцентрация, децентрализация, автономия, протекторат. На территориях государства существовали своя организация суда и различные формы сочетания местных и общероссийских правовых норм. Империи была свойственна разностатусность различных регионов и народов. Общеимперское законодательство распространялось только на так называемые внутренние губернии. Управление и судебная реформа в Сибири, Казахстане, Средней Азии и многих других регионах регламентировались особыми законами. Правовыми источниками различных кодексов служили Литовский статут, Магдебургское право, Римское право, мусульманское право, шведское, австрийское, прусское право, кодекс Наполеона и т.д. На Кавказе, в Казахстане, Средней Азии в значительной степени сохранялась прежняя традиционная организация управления и суда. Статус различных частей империи варьировался от полного поглощения общеимперским законодательством до протектората, как это было в случае с Бухарой и Хивой, где Центр контролировал лишь вопросы внешней безопасности. Даже для Сибири, где к концу XIX столетия более 80% жителей составляло славянское население, существовала правовая и управленческая обособленность, закреплённая в особом законодательстве.

Длительная устойчивость Российской империи объяснима именно с позиции этого многообразия правовых, государственных, управленческих форм, сложности и разнорядковости связей различных народов и территориальных образований: личные унии и протекторат, особый статус Великого княжества Финляндского, царства Польского, генерал-губернаторства, наместничества, губернии, области, градоначальства, отдельно организованное в административном отношении управление.

«Империя в этом смысле, – пишут авторы, – являлась исторической формой территориальной организации большого геополитического пространства, способом преодоления мировой локальности, установления внутреннего мира, хотя бы и силой»<sup>2</sup>.

Стратегию региональной политики охарактеризовал в начале 1880-х годов восточно-сибирский генерал-губернатор Д.Г. Анучин: «При всяком увеличении нашей территории, путем ли завоеваний новых земель или путем частной инициативы, вновь присоединенные области не включались тотчас же в общий состав государства с общими управлениями, действовавшими в остальной России, а связывались с империей через наместников или Генерал-губернаторов как представителей верховной власти. На окраинных наших областях вводились только самые необходимые русские учреждения в самой простой форме, сообразно с потребностями населения и страны и не редко с сохранением многих из прежних органов управления. Так было на Кавказе, в Сибири, во всей Средней Азии... Только впоследствии, по прошествии многих лет, когда окраина прочно связывалась с ближайшими частями государства, когда тяготение к русскому центру укреплялось вполне и местные условия сглаживались и приближались к общим русским, правительство решалось ввести такую область в общую систему управления и непосредственно подчинить ее центральным правительственным установлениям»<sup>3</sup>.

## **1. Региональная политика царской России в Сибири в XIX веке**

В 1823 г. в Российской империи был учрежден особый «Комитет по сибирским делам», состоящий из членов кабинета министров с участием сибирского генерал-губернатора, председателем его сначала был М.М. Сперан-

ский, позднее – Козодавлев О.П. Министр внутренних дел (с 1810 г.) представил в Сибирский комитет проект преобразования управления Сибирью. Козодавлев открыто написал об ошибочности представления о том, что пресловутые «сибирские неурядки» обусловлены слабостью центральной власти и что лечить их следует ужесточением последней. Диагноз и рецепт были достаточно обычны для российской политической традиции.

Козодавлев рассуждал иначе: «В первое время открытия беспорядков в Сибири они были приписываемы слишком ограниченной власти начальников, а потому как только она была усиливается постоянно и всегда, как новые и сильнейшие беспорядки открывались». Отметив необходимость учета «особости» Сибири, он предложил ограничить, а не усилить власть местных начальников. Предлагалось создать в губерниях Сибири советы, правительства или комиссии – частично из назначенных чиновников, частично из выборных представителей всех сословий. Эти советы должны были ограничивать власть губернатора, который имел бы перевес только в случае равенства голосов при голосовании в этих комиссиях по тому или иному вопросу. То есть опасной признавалась неограниченная власть губернатора, а не ее недостаточность, а также не какие-либо недостатки самих управляемых.

В 1817 г. Комитет Министров по причине очередных слухов о злоупотреблениях генерал-губернатора Пестеля, пользовавшегося благосклонностью императорского фаворита Аракчеева, просил императора Александра I назначить нового генерал-губернатора Сибири. В 1819 г. на этот пост был назначен «опальный» М.М. Сперанский. Многие сочли это назначение «почетной ссылкой». В этом же году по просьбе императора Сперанский отправился в Сибирь с целью всеобщей ревизии управления и выработки нового общего законоположения о Сибири. До этого в июне 1801 г. молодой Александр I отправлял тайного советника

Селифонтова с особой миссией обозрения системы управления Сибирью и составления предложений по ее обновлению. Единственным результатом миссии Селифонтова стало создание в 1803 г. единого Сибирского генерал-губернаторства. Сибирские губернии подчинялись Центру теперь не напрямую, а через генерал-губернатора, наделенного самыми широкими полномочиями (например, право ссылать проштрафившихся чиновников в отдаленные места).

Реформа 1803 г. не столько решила, сколько создала новые проблемы в управлении Сибирью. Впрочем, главной проблемой стала сама персона генерал-губернатора Пестеля. Он управлял Сибирью с 1806 г., почти 14 лет, причем управлял в основном из Санкт-Петербурга. Выпроводить его оттуда Комитет Министров не смог даже в серьезнейший для государства момент – в ноябре 1812 г., когда военная ситуация требовала присутствия всех высших чиновников на своих местах. Пестель предоставил самые широкие полномочия иркутскому губернатору Тряскину, который умудрился очень быстро испортить отношения с местным купечеством и стать главным «отрицательным героем» настоящего классового конфликта между сибирской буржуазией и чиновничеством. Поэтому Сперанскому, кроме осуществления ревизии, предписывалось: «... сообразить на месте полезнейшее устройство и управление сего отдаленного края и сделать оному начертание»<sup>5</sup>. За последующие три года ревизия выявила повальные злоупотребления сибирского чиновничества. Ревизия отправила под суд 2 губернаторов, 48 чиновников. Всего по судебным делам фигурировали 681 человек, сумма взысканий, наложенных на различные администрации, составила 3 млн. рублей.

План управления Сибирью, продуманный Сперанским, поначалу включал в себя, в частности, преобразование личной власти в публичную посредством гласности и «ох-

ранения от самовластья и злоупотребления законными средствами», упрощение бюрократических процедур («простота и удобство обрядов»), разделение административных функций, смешанных в разных учреждениях. Сперанский задумывался о выборных органах при генерал-губернаторе и губернаторах, а также при окружных начальниках.

Фактически он следовал следующей логике: если обществом трудно управлять, то следует сократить функции аппарата управления, а не расширять их, укрепляя последний. Интересно, что главной причиной необходимости и возможности подобной либерализации Сперанский считал дикость и нецивилизованность управляемых. Социальный пессимизм («низкое качество управляемых») рассматривался им в качестве главного аргумента в пользу либерализации управления. Он допускал элементы либерализма в «слабом звене» российской государственности и российской общественной культуры. В частности, это связывалось им и с тем, что дикий народ не способен подняться до высот антигосударственного вольнодумства, поэтому контролировать его и управлять им можно менее жестко.

Такой подход полностью расходится с традиционной логикой западного либерализма, согласно которой именно высокий уровень культуры в обществе позволяет «оставить общество в покое», поскольку оно оказывается способным развиваться на основе «самоорганизации», а не целенаправленного управления извне. По мнению же Сперанского, более жесткая власть допустима только в регионах, в которых культурное развитие общества достигло такой ступени, что, во-первых, общество способно правильно воспринимать управление им (исполнять приказы), а, во-вторых, его цивилизованность чревата вольнодумством и угрожает основам государственного порядка. В «кривом зеркале» российской политической культуры применение западных либеральных принципов было обусловлено ло-

гикой, совершенно противоположной той, что была характерна для оригинала.

Отмеченные черты остались, впрочем, сугубо виртуальными. Они исчезли из проекта, представленного правительству. Деятельность Сперанского увенчалась рядом законодательных актов, изданных в 1822 г., главным из которых стало «Учреждение для управления Сибирских губерний». Остальные – устав об управлении сибирскими народами и киргизами, устав о ссыльных и этапах, устав о сибирских городских казаках, устав о казенных хлебозапасных магазинах и некоторые другие – по существу дополнили его. Основным итогом реформы стало разделение Сибири на 2 генерал-губернаторства – Западно-Сибирское с центром в Тобольске (с 1839 г. в Омске), состоящее из Тобольской, Томской и новой Омской губерний, и Восточно-Сибирское с центром в Иркутске, состоящее из Иркутской и впервые созданной Енисейской губернии Якутской области, а также Охотского, Камчатско-Приморского и Троицко-Савского (пограничного) особых управлений. Результаты «Учреждения для управления», таким образом, оказались очень скромными, они фактически исчерпывались новым административно-географическим делением.

Использование разнообразных способов организации местного управления предполагало преобладание связей, основанных на монополии центра в определении организационной структуры, целей и методов управления и надзора. Только земская и городская реформы 1864–1870-х гг. по децентрализации управления впервые поставила перед правительством проблему использования связей нового типа. Определив сферу ведения земств и городских органов, центральная власть наделила регионы некоторыми правовыми гарантиями самостоятельности в принятии решений по вопросам местного значения и сохранила за собой право осуществления контроля.



В связи с этим следует отметить такую парадоксальную особенность самодержавия, которая в значительной мере сохраняется поныне. Она заключается в том, что, как замечает Н.А. Косолапов, те же самые причины, которые объективно требуют концентрации огромной власти в руках Центра, кем бы и чем бы он ни был, просто ради удержания частей государства вместе, – те же самые причины не менее объективно требуют и системы произвола на местах. Почему? Исследователь отвечает так: «Монархия, авторитарная система управления вообще невозможна без иерархических отношений феодального подчинения и зависимости, составляющих саму ее суть. Так было, есть везде и всегда. Но если на тесных пространствах европейских стран местная феодальная знать могла при желании и необходимости легко общаться друг с другом, организовывать заговоры, образовывать антимонархические союзы, за день-два, максимум три, прибыть в столицу и предъявить королю свои требования, подкрепив их при необходимости силой, то на российских просторах подобное было заведомо исключено. Не случайно все перевороты и заговоры происходили в России только в столицах, без всякого прямого участия провинции (и даже в 1825, 1917, 1991 гг.). Российский монарх мог управлять страной и удерживать ее как целостное образование только при условии обладания абсолютной властью над своими наместниками, но и де-факто смирялся бы с их не менее абсолютной властью на местах. А это объективно означало, что неформальные, неофициальные отношения на всех уровнях приобретали не меньшее, а большее значение, нежели отношения официальные, формальные, включая и любые законы»<sup>6</sup>.

Вместе с тем надо отметить и элементы демократизма в отношениях «Центр – регионы» в царской России, который заключался во взаимодействии монархии с общинными организациями крестьян, посадских людей, самоуправляемыми казацкими областями, дворянскими землячества-

ми. Вопреки общей бюрократизации жизни, земские общественно-выборные традиции сохраняли свое существование на уровне крестьянских миров, а с отменой крепостного права вновь получили государственное значение. В 1864 г. издается положение о губернских и уездных земских учреждениях. В сорока трех российских губерниях вводится широкое общественное самоуправление. Земские органы получили право заведовать местными повинностями, делами народного образования, путями сообщения, устройством земской почты, медицинско-санитарным надзором, способствовать земледелию, торговле, ходатайствовать о местных нуждах перед правительством.

Региональная политика самодержавия преследовала цели политической и экономической интеграции страны, установления правового и административного единообразия. Но конкретные потребности управления требовали учитывать особенности регионов, что отражалось на взаимоотношениях центральных и местных властей, приводило к управленческим конфликтам. В этом отношении ситуация второй половины XIX – начала XX вв. в Российской империи в некоторой степени схожа с обстановкой в постсоветской России. Как и сегодня, центральная власть в тот период не имела четкой концепции региональной политики, которая складывалась стихийно, применяясь к местным условиям того или иного региона, что подготавливало условия для распада империи в предстоящие годы революционных потрясений. Как и сейчас, тогда обострилась общественная потребность в создании институтов гражданского общества, способных согласовывать интересы регионов и Центра. Для удовлетворения этой потребности была необходима прежде всего выработка определенных правовых норм. Известный российский правовед Б.Э. Нольде отмечал в этой связи, что русское право никогда само не разбиралось в том, что оно на окраинах творило, «знало лишь отдельные земли и индивидуально харак-

теризовало их отношение к целому русскому государству». Путь отыскать в этом «осуществление одной и той же государственной-правовой мысли», полагал он, «лежит через изучение каждой из автономных земель, взятой в отдельности»<sup>7</sup>.

Однако единого подхода к формированию административно-территориальной организации не существовало. Освоение обычной практики имперской политики позволило самодержавию поддерживать территориальную целостность страны и не допускать серьезных осложнений в региональном управлении. Усложнение структуры местного управления за счет увеличения числа ведомственных учреждений вело к рассредоточению власти и порождало дополнительные конфликты. Появление новых каналов управленческих связей местных и центральных ведомственных учреждений – при отсутствии четкого разделения компетенции между ними как по горизонтали, так и по вертикали – тормозило процесс принятия решений, затрудняло координацию действий местной администрации. Произвол местной власти был еще более тягостным, чем деспотизм имперского центра.

Уже дореволюционное русское право различало такие понятия, как централизация, деконцентрация и децентрализация. Понимая под первым – полное сосредоточение управленческой власти в центре, под вторым – делегацию части властных полномочий от центральных органов государственного управления к местным, под третьим – передачу некоторых государственных функций выборным органам самоуправления, необходимо было не только освободить центральные органы от непосильного бремени управления, передав часть функций на места, но и найти разумное сочетание централизации и децентрализации, что, однако, таило опасность сепаратизма. Власть оказалась не готова к реформам в указанном направлении, хотя имели место попытки преобразования отношений между

центральной, губернской и уездной администрациями, реорганизации судебно-административных учреждений. Такие попытки исходили из исторического опыта Российской Империи, единственного в своем роде явления, ибо, как пишут современные исследователи В.Н. Иванов и О.Я. Яровой, «она стремилась сохранить все народы, языки, культуры, чем коренным образом отличалась от американских или западноевропейских правящих классов»<sup>10</sup>.

Существенным моментом истории Российской империи было наличие договорных начал вхождения в состав государства различных территориальных образований. Так, на договорной основе в состав России вошли в разное время Башкирия, Калмыкия, Украина, Молдавия, Грузия, Восточная Армения, Азербайджан, Казахстан и другие земли. «Их вхождение, по существу, означало, что российской многонациональной государственности были изначально присущи элементы федерализма. Наличие унитарных и федеративных начал создало основу для противоречий, для противоборства двух тенденций: федерализма и унитаризма. Иначе говоря, в разное время в царской России делались неоднократные попытки децентрализовать управление, разграничить полномочия, т.е. фактически внедрить в государственное устройство элементы федерализма»<sup>11</sup>.

Одной из форм децентрализованного развития унитарной России были автономии Польши и Финляндии. Польша имела собственную конституцию и законодательную власть – Сейм, который состоял из короля (император России короновался на польский престол), Сената и Посольской избы. Польские феодалы получили права русских дворян. По Своду законов Российской империи дворянское звание имели право получать все те, кто имел грамоты российских государей и привилегии королей польских. Финляндия также имела свои органы власти и управления, свою судебную систему. Ее законодательство было обо-

соблено от законодательства Российской империи. Крестьяне Финляндии были лично свободными и находились в более привилегированном положении, нежели крестьяне российских губерний.

Особый режим управления действовал в регионах Урала, Сибири, Дальнего Востока и Средней Азии, где каждый из местных народов имел свои традиционные органы управления, в предметы ведения которых центральная власть не вмешивалась. Более того, она освобождала эти народы от целого ряда повинностей, защищала от ассимиляции, поддерживала культурно-этническое развитие, способствовала сохранению традиционных хозяйственных укладов.

Для регионов Сибири и Дальнего Востока характерно существование региональных зон межкультурного взаимодействия, которые возникли и развивались. После распада Советского Союза такие региональные зоны возникли, к примеру, на границе с Казахстаном. Это зоны малоконтролируемые с обеих сторон, с собственными приграничными интересами: хозяйственными, этническими и политическими. Исторически сам процесс вхождения тех же центрально-азиатских территорий в состав Российской империи также проходил в условиях межкультурных взаимодействий между Россией, киргизской и казахской общностями. В зонах территориальных стыков формируются соответствующие регионы. На первоначальном этапе их существование имеет несколько эфемерный характер, но в дальнейшем перспективы развития данных регионов могут быть самые разные. Если дифференциация будет возрастать, что в конечном итоге приведет к распаду СНГ, то государственный контроль за этими территориями в свою очередь может привести к прекращению их реального существования. Ситуация может некоторое время консервироваться, но в случае, если интегративные процессы будут набирать силу, эти зоны могут оказаться основой для по-

следующей, более глубокой интеграции и образования самых разнообразных форм организации.

На территории Сибири и Дальнего Востока существовали и существуют самые различные этнические регионы, наряду с которыми следует выделить регионы исторических субэтносов. К данным регионам могут быть отнесены территории с некоторой, уже весьма минимальной зоной традиционного расселения коренных сибиряков, то есть тех субэтносов, которые формировались за счет первых миграций в XVII–XVIII веках и частично в XIX веке. Таковыми являются кержацкие поселения, которые, существуя как малые, локальные данные субэтносы, давно уже ассимилируются, постепенно утрачивая собственное этническое самосознание, но частично сохраняя свои субэтнические различия (например, в форме местных говоров и др.).

Помимо субэтнических групп, возникших на фоне миграции XVII–XVIII веков и частично XIX века и имевших свои генетические основания в европейской части России, была вторая волна миграции, начавшаяся после реформы 1861 г. Эта ограниченная миграция была организованной переселенческой политикой государства, поэтому переселяемые группы формировались по организованному набору казаков (Даурское казачество, Семиреченское казачество). Переселенное в данный период казачество частично имело своими генетическими основами районы традиционного казачования – бывшие межкультурные регионы по Дону и Днепру.

Следующая субэтническая группа была сформирована третьей волной государственной переселенческой политики в начале XIX века. В ходе проведения столыпинских реформ из центральных районов России переселенческой волной были захвачены значительные массы населения, причем не только русских, но и части этнических групп, сохранивших свои этнические регионы: чуваша, удмурты,

различные поволжские этнические группы и др. Их расселение, как правило, носило дисперсный характер. Несмотря на то что эти группы слабо сохраняют свои развитые этнические особенности, у них порой остаются неразвитые формы бытовой лексики. Среди традиционных этнических групп с региональным компактным расселением следует выделить различные субэтнические группы сибирских татар.

Важной чертой отношений между центральными и местными органами власти было территориальное несовпадение зон ответственности органов административного управления с районами действия финансовых, судебных и военных структур. Например, округ Московской судебной палаты охватывал несколько губерний, что обеспечивало независимость правоохранительных органов, финансового и судебного контроля от нарушения законности и произвола местных органов власти. Кстати, подобным образом построена современная федеральная судебная система в США: на 50 штатов приходится всего лишь 13 апелляционных федеральных судов. Тот же порядок принят во Франции, Италии, Великобритании и других государствах.

Е.А. Правилова, проводя сравнительный анализ отношений центральной и местной власти в дореволюционной России и других странах, пишет, что в начале XX века России, в отличие от ряда европейских государств, была чужда идея установления отношений между местным самоуправлением и правительственной властью на основе права, тогда как в Великобритании, например, деятельность самоуправления была поставлена под контроль судов, а во Франции и Пруссии правительственная администрация сохраняла существенные полномочия правительственного надзора – опеки. Одна из причин такого положения выборных органов и должностных лиц состояла в том, что они являлись в то же время «агентами центрального управления» и «частью бюрократической организа-

ции»<sup>12</sup>; органы надзора имели возможность воздействовать как на личный состав органов самоуправления, так и на принятые решения. Во Франции большая часть контрольных функций была возложена на префекта, а роль советов префектур – административных судов, действующих под его председательством, в вопросах общинного самоуправления была ограниченной.

С падением монархии сепаратизм поистине стал общероссийским явлением, охватив не только крупные национально-региональные территории, такие как Польша и Финляндия или среднеазиатские ханства, но даже многие уезды и волости. Формы его проявления были весьма разнообразны: от требования предоставить официальный статус культурно-национальной автономии до заявления о выходе из состава государства. Провозглашение демократической республики в России не стало стабилизирующим фактором. Национальная и региональная политика Временного правительства не удовлетворила притязания местных элит на расширение своих прав и децентрализацию управления. Отнюдь не всегда адекватно отражал объективные потребности регионов и реальный уровень политического и гражданского развития тех или иных национальных анклавов, они зачастую преследовали узкогрупповые интересы.

Надо признать, что Временное правительство делало попытки взять под контроль отношения с регионами на демократических основах. Оно ликвидировало должности генерал-губернаторов, градоначальников, полицмейстеров, исправников, земских начальников, заменило учреждения правительственного аппарата на местах губернскими, городскими, уездными комиссариатами Временного правительства и их канцеляриями. Согласно циркулярной телеграмме МВД от 1 апреля 1917 г., губернские комиссары получили все права и обязанности, возлагавшиеся законом на губернаторов. Во «Временном положении о губернских



(областных) и уездных комиссариатах» говорилось: «Губернский комиссар есть представитель Временного правительства в губернии, осуществляющий надзор за точным и повсеместным в губернии соблюдением законов, постановлений и распоряжений правительства местными органами управления и самоуправления; губернский комиссар, состоя в ведомстве министерства внутренних дел, назначается на должность и увольняется Временным правительством по представлении министра внутренних дел», что означало укрепление исполнительной вертикали по опыту царской администрации<sup>13</sup>.

Однако в регионально-национальном вопросе власти не смогли предложить гибкой политики, соответствующей сложности ситуации. Ликвидация имперского всевластия Центра в ходе Февральской революции легализовала и дала импульс национальным движениям, выдвинувшим собственные требования – от автономизации (буряты) до полной независимости (Польша, Финляндия, Украина, Закавказье, Прибалтика). Но общероссийской концепции и практической программы разрешения нарастающих противоречий регионам не было предложено. В качестве общего подхода выдвигался лозунг Учредительного собрания, призванного урегулировать национальные отношения.

Общие декларации не сопровождались конкретными мероприятиями, которые были бы способны учесть региональные и национальные требования. Отсутствие практических договоренностей между Центром и регионами привело к ослаблению центральной власти. Откладывание решений до созыва Учредительного собрания только усугубляло ситуацию, способствовало радикализации национальных движений, требования которых по обеспечиванию прав автономий, переходу к федеративному устройству, разработке системы пропорционального представительства в выборных органах власти могли бы в какой-то мере удовлетворить действия центральной власти на ранней

стадии конфликтов. Временное правительство и поддерживавшие его политические силы оказались неспособными к совместным с регионами поискам решений. Провозгласив демократические принципы, они не смогли претворить их в жизнь, как только региональные политические движения попытались следовать этим принципам.

Региональный и этнический сепаратизм имел довольно глубокие исторические корни как в западных, так и в восточных областях Империи, включая и сибирский регион.

Как говорилось в материалах судебного следствия, областничество – это настроение умов, «клонящихся к отделению Сибири от России», возникшее в среде сибирских интеллигентов в 60 годы XIX века. Лидер движения Г.Н. Потанин подчеркивал, что их движение – «умственное»: «Переворот умов (в Сибири) и пополнение пустоты в (сибирских) головах – вот роль, нам предстоящая» (здесь и далее выделено Г.Н. Потаниным). Областники, а раньше некоторые из ссыльных декабристов пытались сопоставить и даже уподобить Сибирь Северной Америке. Потанин писал: «Разрабатываю следствия зависимости нашей колонии от метрополии; зимой хочу изучить войну за независимость в Сев. Америке». Он изучил войну и декларацию независимости: «Теперь время прокламаций, а вы мечтаете о каких-то романах, повестях». «Теперь нам нужны Франклины, а вы мечтаете о сибирском Тургеневе, Гончарове».

А вот нечто вроде сибирской декларации независимости. Под местными интересами, говорит Потанин, я разумею «автономию провинции, мы хотим жить и развиваться самостоятельно, иметь свои права и законы, читать и писать, что нам хочется, а не что прикажут из России, воспитывать детей по своему желанию, по-своему собирать налоги и тратить их только на себя же». Патриотическая риторика в обращениях Потанина к «патриотам сибирским» в его ранних письмах звучит постоянно. «Наша Родина, – пишет он, – Сибирь». Он призывает к «красному сепара-

тизму». Наставляя своего единомышленника, имеющего связи с казаками, Потанин советует: «Надо объединять Сибирь... Рисуйтесь горячим патриотом Сибири... Это возбуждительно будет действовать на остальных сибиряков. Для возбуждения же своих делайте намеки о значительной роли, которую придется играть Войску впоследствии в сибирской истории». Через некоторое время Потанин опять рекомендует ему «подпускать казачье-сибирского патриотизма, чтобы видно было, что Сибирь сплачивается воедино». Другого корреспондента Потанин хвалит за то, что тот проявил себя «в духе сибирского патриота». К известному областнику, автору книги «Сибирь как колония» Н.М. Ядринцеву, Потанин обращается: «Вам, как Колумбу этой Америки» и делится суждениями по поводу разницы между американской колонизацией и сибирской, отдавая предпочтение последней. «Период, прожитый Сибирью до настоящего времени, есть период индивидуализма». Народ колонизовал Сибирь на «доисторический» манер, как колонисты Новгородские земли<sup>14</sup>.

Это была очень слабая даже в теоретическом плане попытка обосновать сепаратизм», не говоря уже об ее идейно-политической стороне. Декларация независимости развивала идеи английского конституционного права и имела под собой реальную социальную и политическую основу.

В начале XX века сепаратистские тенденции стимулировались иностранным капиталом, который занимал ведущие позиции в ряде отраслей сибирской экономики.

На дальнем Востоке до 1909 г. с небольшим перерывом существовало порто-франко, т.е. беспошлинный ввоз иностранных товаров. В период действия порто-франко свыше 1/3 ввоза в Приамурье составляли иностранные товары<sup>15</sup>. В 1904 г. во Владивостоке действовали консульства и коммерческие агенты 10 государств: США, Великобритании, Германии, Бельгии, Франции, Италии и др. В канун

войны с Японией здесь пребывало до 300 японских коммерсантов.

В конце прошлого столетия на мировой рынок стал поступать сибирский лес. Экспорт находился в руках иностранных фирм. В Западной Сибири датские фирмы и английская компания «Юнион» монополизировали экспорт сливочного масла. На крайнем северо-востоке Сибири американские компании, пользуясь слабостью администрации, по своему усмотрению вели торговлю с местным населением. В начале XX в. иностранный капитал начал внедряться в горное дело. Преобладали английские компании. При этом акции контролировались не в Петербурге, а в Лондоне. Большинство компаний прогорели на лондонской бирже раньше, чем смогли появиться в Сибири. Японцы, пытаясь расширить предпринимательскую деятельность, постоянно жаловались на стеснительные условия. Активно действовали в Сибири немецкие коммивояжеры. В Приморье и Приамурье грандиозные операции осуществлял влиятельный торговый дом «Кунст и Альберт», главными пайщиками которого были германские подданные и немцы, принявшие русское подданство. Фирма имела отделения в Одессе и Москве, а также за границей.

В 1902 г. правительство предоставило концессию на Чукотский полуостров одному отставному полковнику, который передал свои права Северо-Восточному сибирскому обществу, в действительности являвшемуся дочерним предприятием американского синдиката «Subsidiary Company». Северо-восточное сибирское общество, – писал сибирский журнал, – оперирующее ныне на Чукотском полуострове, представляется в настоящей его организации делом исключительно американским и притом в самой нежелательной для интересов России форме огромного торгово-промышленного синдиката, развивавшегося за последние годы бесконтрольно и беспощинно... Торговые

операции осуществляются следующим образом: товары скупаются за бесценок, часто с помощью спирта, на сотни тысяч рублей у инородцев: китовый ус, моржовые клыки, шкуры белых медведей, белых лисиц и пр.»<sup>16</sup>...

В 1917 г. областники начали создавать «Сибирское государство». Появился лозунг «Сибирь для сибиряков», создан был «Временный Сибирский областной Совет» во главе с Потаниным и даже «Временное правительство автономной Сибири». Подобных «правительств» в Сибири и на Дальнем Востоке возникало много, и все они были связаны с интервентами.

Ускоряющийся распад империи происходил не только как процесс взаимного истребления враждебных классов, но и как национально-государственная катастрофа. Под угрозой было поставлено само сохранение многовековых форм сожителства регионально-этнических общностей России. Именно большевизм стал той реальной силой, которая не только восстановила единую многонациональную державу, но и утвердила ее политическое могущество, осуществила базисную модернизацию общества. И дело не в том, что иные общественно-политические силы того времени оказались слабыми. Отвергая упреки Временному правительству в этом смысле, историк д. Коцюбинский отмечает: «Сохранить Россию было ему не под силу. Для этого нужны были большевики, ликвидировавшие «корень зла», разъедавшего империю – гражданскую свободу»<sup>17</sup>.

Ситуация для государства действительно складывалась катастрофическая. В период революции и гражданской войны рост центробежных тенденций в условиях острейшего кризиса империи привел к возникновению множества национально-территориальных автономий и образованию многочисленных «центральных» и областных правительств. К августу 1918 г. их насчитывалось до 20: Комуч в Самаре, Временное Сибирское правительство в Омске, Уральское областное в Екатеринбурге, Амурское в Благо-

вещенске, Деловой кабинет дальнего Востока в Харбине, казачьи – Уральское, Оренбургское, Сибирское; Туркестанская, Башкирская, Алашская национальные автономии и т.д. Объединял их, как правило, антибольшевизм, но они не имели реалистически обоснованных позитивных идей о формах государственного устройства, принципах взаимоотношений Центра и провинции, степени самостоятельности национальных, территориальных и культурных автономий.

## **2. Региональная политика Союза ССР**

Инициативу взяли в свои руки большевики, заявившие о праве наций на самоопределение, вплоть до политического отделения. Опираясь на ленинские идеи, они выдвинули свою концепцию федерализма, суть которой может быть выражена словами из написанного В.И. Лениным проекта «Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа»: свободный союз «свободных наций как федерация Советских национальных республик»<sup>18</sup>.

Возникшая в результате Октябрьской революции Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика (до января 1918 г. называлась Российской Советской Республикой) занимала территорию бывшей Российской империи, за исключением Польши и Финляндии. В РСФСР сохранялось старое административно-территориальное деление. Столицей республики был Петроград, а с 12 марта 1918 г. – Москва. Третий Всероссийский съезд Советов, работавший в январе 1918 г., принял «Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа». В ней впервые в законодательном акте было дано определение формы правления в стране, установившейся после Октябрьской революции: «Советская Российская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций

как федерация советских национальных республик». В общих чертах взаимоотношения между центральными и местными органами государственной власти были определены в принятом съездом постановлении «О федеральных учреждениях Российской Республики». В пунктах 5 и 6 речь шла о разграничении сферы деятельности федеральных и местных органов власти и отмечалось, что «все местные дела решаются исключительно местными Советами». Далее говорилось: «Центральная Советская власть обязана следить за соблюдением основ Федерации и представлять Российскую Федерацию советов в ее целом. На центральную власть возлагается также проведение мероприятий, осуществляемых лишь в общегосударственном масштабе, причем, однако, не должны быть нарушаемы права отдельных, вступивших в федерацию, областей»<sup>19</sup>.

В первое время федеративные отношения на уровне их субъектов не были четко определены. Существовали республики, образованные в рамках прежнего административного устройства, которые добивались все большей независимости от Центра. Член коллегии Наркомата внутренних дел М. Лацис в марте 1918 г. в статье «Абсурд федерализма» писал, что даже Московская область представляет собой федерацию 14 губернских советов, каждый из которых имеет свое правительство<sup>20</sup>.

Первый проект конституции, подготовленный наркоматом юстиции к январю 1918 г., предусматривал, что республику Советов составят пять профессиональных федераций – земледельцев, промышленных рабочих, торговцев, государственных служащих, «служащих у частных лиц (прислуга)». Один из его авторов, Ф. Рейснер, утверждал: «Территориальная организация и территориальный федерализм совершенно не могут служить основанием для решения государственных вопросов в социалистической республике. Ибо наш федерализм есть не союз территориальных государств или штатов, а федерация социально-

хозяйственных организаций. Она строится не на территориальных фетишах государственной власти, а на реальных интересах трудящихся классов Российской республики»<sup>21</sup>. Если территориальный подход все же возобладавал, то лишь потому, что был сочтен более адекватным логике сохранения максимального объема власти. Как отмечал английский историк Э. Карр, «федерация была тем политическим понятием, к которому можно было обратиться, чтобы удовлетворить чаяния зависимых в прошлом народов царской империи и в то же время удержать их в рамках советского строя. Стоило провозгласить право наций на самоопределение, как федерализм становился неизбежным следствием – или противоядием»<sup>22</sup>. Федерация рассматривалась как политическое понятие, но не как подлежащая установлению политическая реальность, и притом как временное состояние, которое И.В. Сталин описывал как «союз определенных исторически выделявшихся территорий, отличающихся как особым бытом, так и национальным составом», цель развития которого – переход к «будущему социалистическому унитаризму»<sup>23</sup>.

Вся институционально-нормативная конструкция, за которой закрепилось наименование федерации, была лишь фасадом, скрывавшим реальный властный механизм – партийные структуры, никогда не бывшие федеративными.

Федерализм послужил идейно-политической основой воссоздания имперской государственности. Новая империя в составе Российской и Закавказской Федераций, Украины и Белоруссии первоначально складывалась как конфедерация. Каждое из входящих в нее государств обладало правом выхода из Союза. Впоследствии Украина и Белоруссия стали даже членами ООН, а это есть признак государственного суверенитета. Одновременно развивались и тенденции унитаризма. Их носителем была коммунистическая партия. Уже на XII съезде ВКП(б) (1923 г.) был принят тезис о ее диктатуре, утвердившийся в качестве конституци-



онной нормы. Партия выполняла функции унитарного государства. Элементы конфедерализма, федерализма и унитаризма в государственном устройстве страны сосуществовали до его развала. 30 декабря 1922 г. был образован Союз Советских Социалистических Республик. Первый съезд Советов СССР утвердил декларацию и Союзный договор об объединении в одно союзное государство РСФСР, УССР, БССР и ЗСФСР. 25 июня 1923 г. Комиссией ЦК Партии был одобрен проект Конституции СССР, отредактированный Сталиным, который, в частности, вписал заголовок раздела «О суверенных правах союзных республик и союзном гражданстве». Через два дня Пленум ЦК ВКП(б) принял Проект Основного Закона, утвержденный вторым съездом Советов СССР 31 января 1924 г. Декларация и Союзный Договор вошли составными частями в Конституцию. Говорилось о воле народов, об их добровольном объединении, праве свободного выхода республик из состава СССР, значимости этого политического акта как «решительного шага» по пути объединения трудящихся всех стран в мировую социалистическую советскую республику.

Особое отношение было проявлено к народам Севера. В соответствии с принципом интернационализма, положенным в основу национальной политики, фактическое неравенство, существовавшее между большой (доминирующей) нацией и коренными этносами, компенсировалось особым обращением, заботой и уступками применительно к последним. Группа малочисленных народов Севера в 1925 г. была выделена специальным решением государственных органов (ВЦИК и СНК СССР) для осуществления их правовой защиты и оказания разносторонней помощи. Годом раньше при Президиуме ВЦИК был образован Комитет содействия народностям северных окраин РСФСР (Комитет Севера), сыгравший важную роль в проведении хозяйственно-экономических, социально-культур-

ных и административно-судебных мероприятий среди народов Севера, а также в разработке соответствующих правовых актов. В целом проводившиеся мероприятия отвечали текущим и перспективным интересам малочисленных народов.

Советским государством были введены особые формы самоуправления северных этносов – родовые собрания, родовые (кочевые) советы, туземные районные съезды и избираемые на них районные исполнительные комитеты. На территории проживания народов Севера было создано в свое время 47 районов, 38 родовых и территориальных Советов.

Функционирование родовых и туземных Советов подготовило почву для создания в 1930 г. национально-государственных образований в форме национальных округов (преобразованных по Конституции 1977 г. в автономные округа). Если до этого формой автономизации народов Севера являлись отдельные роды и соседские общины, выступавшие основной хозяйственной и административной единицей, то теперь – более широкие социальные и территориальные образования, имеющие конституционный статус и соответствующие властные полномочия. Национальные округа не имели, конечно, абсолютной самостоятельности, доминирующее положение занимали центральные органы власти, определявшие перспективы развития самих народов Севера. Политика, расходящаяся с позицией Центра, была невозможна. Вместе с тем коренные народы через местные органы власти имели достаточно широкие возможности для участия в решении многих внутренних проблем. Кроме того, длительное время политика Центра, искренне заинтересованного в улучшении условий жизни малочисленных этносов, не имела существенных расхождений с интересами самих народов. Проводимая Советским государством национальная политика в отношении коренных народов Севера, особенно в 20–30-е

годы, имела важные позитивные результаты и высоко оценена не только отечественными, но и зарубежными исследователями. Так, американский сибиревед Дж. Джордж указывает на то, что Советское правительство решило гигантскую историческую задачу по спасению многих северных народов, сохранению и развитию их культуры. В качестве одного из важнейших достижений он, наряду с другими учеными, отмечает также факт создания северных автономий.

Советский Союз как форма федерации был основан на формальном суверенитете своих субъектов и объединял как унитарные, так и федеративные (РСФСР) государства. Основными принципами построения советской Федерации были провозглашены: добровольность объединения субъектов федерации, их равноправный демократический централизм. В составе СССР насчитывалось 15 союзных республик, 20 автономных республик, 8 автономных областей и 10 автономных округов. Эта громоздкая и сложная система практически управлялась строго централизованно на основе единой для всех Конституции СССР и советского законодательства. Главным объединяющим фактором была коммунистическая партия – верховный арбитр в федеральных и региональных отношениях, как и во всех остальных сферах советской жизни. В последней Конституции СССР 1977 г. (с ее 6-й статьей о руководящей роли КПСС) было дано такое определение советского федеративного государства: «Союз Советских Социалистических республик – единое многонациональное государство, образованное на основе принципа социалистического федерализма, в результате свободного самоопределения наций и добровольного объединения Советских социалистических республик»<sup>25</sup>.

Структура местных советов, сложившаяся за годы социализма, соответствовала централизованной системе планирования и финансирования в СССР. Формально эта

структура соответствовала парламентской форме разделения властей: их руководство осуществляли исполнительные комитеты, которые избирались из числа депутатов. Члены исполкомов по должности руководили отраслями местного хозяйства, будучи по закону подотчетными соответствующим комиссиям и сессиям советов. Реально же, в отсутствие конкурентных выборов, они носили полностью подчиненный характер по отношению к региональным комитетам КПСС. Другой характерной чертой системы управления являлось обязательное согласование принимаемых решений с вышестоящими органами управления. Вертикальная соподчиненность региональных Советов Верховным Советам СССР и РСФСР, а исполкомов – Советам Министров СССР и РСФСР сочеталась с двойным подчинением таких служб, как финансовые органы, теле- и радиовещание, органы охраны правопорядка и др., местным органам власти и вышестоящим государственным органам РСФСР и СССР. Функционирование этой системы обеспечивалось партийными комитетами, реально руководившими представительными и исполнительными органами власти на всех уровнях и обеспечивавшими согласование интересов различных учреждений.

В основу регулирования отношений между Центром и регионами в СССР был положен принцип унитаризма в форме демократического централизма, его содержание в тех или иных конкретных случаях трактовалось партией, точнее ЦК КПСС. Как пишет В.А. Печенев, главным инструментом управления этого органа во времена «застоя» были «отнодь не репрессии, а кадровая политика, которая довольно гибко сочетала при подборе руководящих кадров качества профессионально-политические и национально-этнические, вертикальную и горизонтальную ротацию этих кадров по регионам»<sup>26</sup>.

Специфика региональной политики советского периода отмечена стремлением быстро поднять окраины до

уровня Центра, причем решать эту задачу предполагалось с помощью крупномасштабных дорогостоящих проектов (освоение целины, поворот северных рек, строительство Байкало-Амурской магистрали, «Большая Волга» и т.п.). Колоссальные различия в степени освоенности пространства в СССР и определили модель политики Центра в отношении регионов, придав ей экстенсивный характер. Эта политика была средоточием опущенных сверху директив. Она обусловлена административно-командной системой, основанной на полном огосударствлении экономики и социальной сферы, централизации регулирования и финансирования регионов, перераспределении значительной части доходов, собираемых в регионах, через центральный бюджет. Несмотря на многолетнюю политику выравнивания, к началу 90х годов разрывы в 3–4 раза по основным социально-экономическим показателям были обычным явлением.

Государственный строй СССР был наполнен противоречиями, до известного времени носившими, как правило, скрытый характер. Взаимоотношения между Центром и регионами, между большими и малыми народами СССР были унитарными. С этим во многом связана характерная для него жестко централизованная система управления территориями и проживающими здесь народами, которая базировалась на принципе демократического централизма. Между тем формально по Основному Закону СССР являлся государством федеративным, даже с элементами конфедерализма. К ним можно отнести право на выход из состава СССР союзных республик или понятие «суверенных государств» в составе единого федеративного государства. Однако ясно, что принцип демократического централизма не может на равноправной основе регулировать отношения между большими и малыми нациями (без ущерба для последних). Несовместим данный принцип и с реальным правом федеративного государства.

Противоречия лишь загонялись вглубь, отчего становились еще более острыми и трудноразрешимыми. Центральная власть игнорировала реально существующие проблемы в отношениях между регионами и Центром, между Центром и союзными республиками, решительно пресекала попытки не то чтобы как-то решить эти проблемы, но даже и говорить о них открыто. Однако эти проблемы, включая территориальные споры между отдельными союзными республиками, не могли исчезнуть сами собой, и нежелание центральной власти что-либо изменить в сфере государственного строительства лишь обостряло ситуацию. Это в конечном счете явилось одной из главных причин крушения советской власти и созданного на ее основе государственного устройства.

Как и в прошлом, советская империя рухнула вследствие кризиса центральной власти, и ослабление Центра в ходе горбачевских реформ привело к разложению государственных устоев СССР. После избрания Б.Н. Ельцина Председателем Верховного Совета РСФСР в 1990 г. Россия из фундамента Союза превратилась в один из факторов его разрушения. Дело, разумеется, не только в субъективных причинах. Как и другие союзные республики, Россия сталкивалась с абсолютной бесконтрольностью Центра. Борьбу за расширение российского суверенитета Ельцин и его сторонники превратили в один из своих основных лозунгов. Россия, единственная из всех республик, имела статус федерации в составе другой федерации. Такое государственное образование могло существовать достаточно продолжительное время только при авторитарной центральной власти, державшей под жестким контролем все республики. В РСФСР входило более двух десятков автономных республик, национальных краев, округов и районов, а также немало народов, не имевших национальной автономии. Но это не была подлинная федерация: входившие в нее автономии не обладали реальными правами. Пе-

ред крушением СССР проблема изменения отношений между Центром и регионами внутри России не выходила на уровень практической политики. Руководство республик и регионов в целом было солидарно с Ельциным в его борьбе с центральной властью, поскольку здесь их интересы совпадали: разрушение союзного центра открывало перед региональными политическими элитами широкие перспективы.

Прежний порядок согласования интересов Центра и регионов разрушался. Это вынудило Верховный Совет России принять 10 октября 1990 г. Закон «О некоторых вопросах правового регулирования деятельности краевых, областных Советов народных депутатов», по которому исполнительные органы советов фактически подчинялись вышестоящим исполнительным органам. Ситуация осложнялась острым противостоянием внутри регионов. Советы, воспроизводившие структуру региональных комитетов КПСС, фактически строились по иерархическому принципу, что давало основания для постоянного недовольства рядовых депутатов своими руководителями. Взаимодействие Советов, занимавших по отношению КПСС независимую позицию, с региональными комитетами партии тоже было весьма напряженным, следствием чего стали постоянные конфликты между ними и их руководством, между Советами, исполкомами и органами КПСС.

Аналогичные процессы в этот период происходили и в автономных республиках, которые начали внедрение института президентства, рассматривавшегося как атрибут подлинного суверенитета и инструмент укрепления легитимности республиканских лидеров. Союзные и российские федеральные органы, заинтересованные в поддержке влиятельных республиканских лидеров, соглашались на самостоятельное решение республиками вопросов организации органов власти. Это создавало условия для форми-

рования автономных политических систем в российских республиках.

В.Д. Соловей замечает: «...парадокс истории заключается в том, что в конкретной ситуации конца 80 – начала 90-х гг. вектор усилий, как яростных сторонников сохранения СССР, так и непримиримых противников советской «тюрьмы народов», оказался однонаправленным. Борясь за суверенитет России, хотя и преследуя при этом диаметрально противоположные политические цели, они совместными усилиями разрушали и без того ослабленный союзный центр, выводили из-под его контроля единственно возможную базу сохранения СССР – Россию»<sup>28</sup>.

Значительную роль в судьбе региональных органов власти сыграл так называемый «августовский путч» 1991 г., который повлек за собой роспуск организационных структур КПСС и, соответственно, исчезновение ее региональных комитетов с политической сцены. Позиция органов власти регионов в дни ГКЧП, их лояльность или нелояльность к «путчистам» стала критерием новой кадровой политики российского Центра. Сразу же после победы над ГКЧП 22 августа 1991 г. Ельцин принял решение об отстранении от должности девяти председателей региональных исполкомов. Тогда же он подписывает Указ № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР», которым фактически была введена в действие просуществовавшая до конца 1996 г. система иерархического построения региональных органов исполнительной власти. Указ предусматривал, что «исполнительно-распорядительные функции государственного управления в регионах осуществляются главами администраций, назначаемыми Президентом РСФСР по согласованию с соответствующим советом. С введением должности главы администраций прекращалась деятельность исполнительных комитетов, а региональные органы исполнительной власти переподчинялись главе региона»<sup>29</sup>.



Отмечая, что после развала СССР функция федерализма была «принята за объективность и стала наполняться действительным содержанием», политолог С.И. Каспэ пишет: «Произошло это, разумеется, не в силу простого недоразумения, а потому, что пустая форма федерализма была воспринята (прежде всего элитами) как готовый институциональный дизайн, пригодный для обеспечения плавного, не ущемляющего (по меньшей мере) элитные интересы перехода России в новое агрегатное состояние. При этом внутри России был перенесен опыт СССР. Новым независимым государствам было позволено избежать сваливания всего постсоветского пространства в состояние кровавого хаоса (которое, вообще говоря, и было бы наиболее логичным результатом распада советской державы). Но эффективный механизм ликвидации одного государства вряд ли может служить столь же эффективным средством строительства государства иного»<sup>31</sup>.

Процессы смены общественного строя и распада союзного государства разрушили существовавшую в течение десятилетий систему согласования интересов Центр-регионы. При всех своих издержках она предотвращала крупные конфликты в стране – социальные, национально-этнические, межконфессиональные и иные. В ходе названных процессов положение радикально изменилось. Рухнули не только сложившиеся властные иерархии – вместе с ними разрушилась легитимность социальной системы как таковой.

Отмечая наличие серьезных негативных последствий для народов Российского Севера проводившейся в СССР национальной политики, нельзя в то же время забывать многие достижения советского периода. К их числу можно отнести создание на базе традиционных видов трудовой деятельности высокотоварных и прибыльных промысловых и оленеводческих хозяйств. Решение проблемы занятости коренного населения, обеспечение культурно-

бытового и медицинского обслуживания, жилищного строительства, формирование системы общего образования и подготовки из числа аборигенов специалистов со средним специальным и высшим образованием, появление среди них достаточно большого числа ученых, писателей, государственных и общественных деятелей. Большинство из этих достижений являются тем, к чему в настоящее время стремятся наряду с сохранением традиционной культуры коренные народы зарубежного Севера. В 1970 г. известный советолог Т. Армстронг, не отличавшийся особым расположением к СССР, констатировал, что Советский Союз, работая над национальными отношениями с народами Севера, пошел значительно дальше, чем США, в отношениях с коренным населением Аляски.

Изменения, происходящие в различных сферах жизни народов Российского Севера с начала 90-х годов, по своим негативным последствиям для этносоциального развития являются более серьезными, чем преобразования советского периода. При этом политико-правовой статус коренных этносов имеет в целом позитивную динамику.

Под влиянием возросшей политической активности самих аборигенов Севера, а также общественности, выступающей в защиту их интересов, центральные и местные органы власти осуществили корректировку федерального и регионального законодательства в отношении малочисленных этносов. Суть ее состоит в расширении предоставляемых данной группе народов прав и гарантий, направленных на сохранение элементов традиционного уклада жизни. Конкретные решения по вопросам обеспечения правового статуса малочисленных народов Севера в социально-экономической, социально-политической и культурной сферах принимаются на уровне не только Центра, но и субъектов Федерации.

Как показывает практика, прямой зависимости между трансформацией нормативно-правовой базы и реальным

положением малочисленных народов не существует. Анализ современной ситуации дает основание сделать вывод о наличии противоположной зависимости: при позитивной динамике правового статуса жизнь народов Севера существенно ухудшилась практически во всех сферах. Реальное положение народов определяется не провозглашенными правами как таковыми, хотя и они далеко не совершенны, а существующей в стране экономической и политической ситуацией. Нынешняя политика государства привела к разрушению экономической основы жизнедеятельности коренных народов Севера (как и преобладающей массы населения страны в целом).

Осуществляющиеся в стране преобразования, направленные в конечном итоге на внедрение рыночных отношений, в значительной мере затронули жизнь северных этносов и имеют для них в целом негативные результаты, а сама политика государства в отношении народов Севера отличается крайней непоследовательностью и противоречивостью. В чем это проявляется?

Государство провозглашает себя в качестве главного юридического лица, имеющего власть и несущего ответственность за защиту интересов и прав коренных народов. Только с 1991 г. по проблемам их развития принято более 30 законодательных актов, множество распоряжений министерств и ведомств. В то же время наблюдается катастрофическое ослабление участия государства в финансировании и регулировании реальных процессов их жизнедеятельности. Так, в 1991 г. Правительство приняло рассчитанную на пять лет государственную Программу «дальнейшего развития» экономики и культуры малочисленных народов Севера, которая не была выполнена даже в минимальном объеме. Если в 1991 г. на ее реализацию государство выделило 30 % средств от реальной потребности, то в 1992 г. – 17, в 1993–1994 гг. – 4 %, а в 1995 г. – всего 2 %.

Резкое сокращение государственного финансирования привело к деградации всех сфер жизни северных поселений, их экономической и социальной инфраструктуры. Подорваны основы традиционных отраслей хозяйства. В результате произошло обвальное падение уровня жизни, деградация условий труда и быта населения. Ухудшение социально-бытовых и санитарно-гигиенических условий уже в 1992–1993 гг. обусловило скачок заболеваемости среди аборигенов. В отдельных районах смертность детей аборигенов до одного года в 5–7 раз превышает общие показатели. В целом по народам Севера только за 1990–1993 гг. смертность возросла на 42 %, при этом рождаемость снизилась на 34 %. Десятикратно сократился естественный прирост коренного населения.

В настоящее время чрезвычайно актуальным стал вопрос не только о будущем северных этносов, которые, по оценке самих государственных органов, поставлены на грань исчезновения, но и физическом выживании отдельных людей.

Внутренний «мир» в СССР обеспечивался не только потому, что государство прибегало к регулярному превентивному насилию в отношении потенциальных агентов конфликта. Империя создавала единый смысловой горизонт, единую коммунистическую проекцию, в контексте и на основе которой расчленялись и соотносились этнические, политические и собственно территориальные интересы. Внутри этого горизонта имперская государственность делала возможным иллюзии легитимного политического решения конфликтных проблем. Крах центра стал концом всякой легитимности, предпосылкой появления конфликтных зон в стране. По оценкам экспертов, таких зон в постсоветском пространстве насчитывалось около 170. В 30 случаях конфликты протекали в активной форме, в 10 – дело дошло до применения вооруженной силы. За годы, прошедшие после распада СССР, ни один из региональных

конфликтов не удалось разрешить силой. Напротив, прямое военное столкновение приводило к перерастанию политического или конституционного кризиса в международный конфликт и зачастую заканчивалось кровопролитием, продолжительными крупномасштабными военными столкновениями, что особенно драматично демонстрирует чеченский конфликт.

Описанная ситуация показывает, что проблемы, обострившиеся в СССР накануне его распада, перетекли в Россию. Здесь они не стали менее острыми. Решение главной из них – взаимоотношения регионов и Центра – предопределяет, как представляется, будущее Российской Федерации.

### **Примечания**

<sup>1</sup> Как относящиеся непосредственно к нашей теме, выделим среди них проблемно-тематический сборник «Имперский строй России в региональном измерении (XIX – начало XX века)» (М., 1997), в котором обобщена деятельность межрегионального семинара «Региональные процессы в имперской России» (ответственный редактор профессор П.И. Савельев). Помещенные в нем статьи посвящены актуальным для современной России и недостаточно изученным проблемам регионального устройства Российской империи. В нем впервые рассматриваются многие теоретические и конкретно-исторические аспекты взаимоотношений центральной власти и регионов в дореволюционной России. Разделяя в целом отраженные в сборнике методологические подходы, автор в этом разделе работы использует некоторые его материалы и выводы. См. также: Абдулатипов М.Н., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. М., 1997; Никонов А.В. Национальный фактор в национально-экономическом развитии регионов в границах отечественной государственности (90-е годы XIX

века – 20-е годы XX века). М., 1995; Родионов А.И. Децентрализация в истории развития Российской государственности. М., 1996; Национальная политика в императорской России. М., 1998; Гатагова Л.С. Империя: идентификация проблемы // Исторические исследования в России. Тенденции последних лет. М., 1996; Подвинцев О. К вопросу о типологии империй Нового и Новейшего времени / Первые Петербургские Киреевские чтения по новистике. СПб., 1996.

<sup>2</sup> Ремнев А.В., Савельев П.И. Актуальные проблемы изучения региональных процессов в имперской России // Имперский строй России в региональном измерении. М., 1997. С. 9.

<sup>3</sup> Цит. по: Правилова Е.А. Местное и центральное управление в России: проблема правового регулирования отношений // Имперский строй России в региональном измерении. С. 37–38.

<sup>4</sup> Сватиков С.Г. Россия и Сибирь. Прага, 1930. С. 10.

<sup>5</sup> Ядринцев Н.М. Сперанский и его реформа в Сибири // Вестник Европы. 1876. У 5. С. 94.

<sup>6</sup> Косолапов Н.А. Россия: в чем же все-таки суть исторического выбора? // Мировая экономика и международные отношения. 1994. 10. С. 9.

<sup>7</sup> Нольде Б.Э. Очерки русского государственного права. СПб., 1911. С. 280–281.

<sup>8</sup> См.: Блинов И.А. Губернаторы. Историко-юридический очерк. СПб., 1905. С. 3. Реформы в самодержавной России. СПб., 1996. С. 602–605.

<sup>9</sup> Власть и реформы в самодержавной России. СПб., 1996. С. 602–605.

<sup>10</sup> Иванов В.Н., Яровой О.Я. Российский федерализм: становление и развитие. М., 2000. С. 13.

<sup>11</sup> Иванов М.И., Яровой О.А. Российский федерализм: становление и развитие. М., 2000. С. 14–15.

<sup>12</sup> Правилова Е.А. Указ. соч. С. 45; Ашлей П. Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов. СПб., 1910. С. 93.

<sup>13</sup> Андреев А.М. Местные Советы и органы буржуазной власти (1917 г.). М., 1983. С. 195.

<sup>14</sup> Потанин Г.Н. Письма. Т. 1. Иркутск, 1977. С. 19–60.

<sup>15</sup> Сибирские вопросы. СПб., 1906. С. 96.

<sup>16</sup> Там же. С. 162–163.

<sup>17</sup> Анатомия революции. 1917 год в России: массы, партия, власть. СПб., 1994. С. 347.

<sup>18</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 35. С. 221.

<sup>19</sup> Съезды Советов Союза ССР, Союзных и Автономных Советских Социалистических Республик. Сборник документов. 1917–1936. М., 1959. С. 38.

<sup>20</sup> Политика России: история и современность. М., 1997. С. 257.

<sup>21</sup> Гурвич Г.С. История Советской Конституции. М., 1923. С. 142.

<sup>22</sup> Карр Э. История Советской России. Кн. 1. Большевицкая революция. М., 1990. С. 125.

<sup>23</sup> Сталин И.В. Соч. Т. 4. С. 66–73.

<sup>24</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. М., 1977. С. 26.

<sup>25</sup> Съезды Советов в документах. 1917–1936. М., 1960. С. 16–22.

<sup>26</sup> См.: Печенев В.А. Распад СССР: историческая случайность или спланированная акция? // Представительная власть. М., 1998. С. 20.

<sup>27</sup> «Ведомости Верховного Совета РСФСР». 1990. № 30.

<sup>28</sup> Соловей В.Д. Роль «русского фактора» в дезинтеграции СССР // Представительная власть. С. 34.

<sup>29</sup> Российская газета. 31 августа 1991.

<sup>30</sup> См.: Ельцин Б.Н. Записки президента. М., 1994; Горбачев М.С. Жизнь и реформы. В 2-х кн. М., 1995; Горбачев –

Ельцин: 1500 дней политического противостояния. М., 1992; Гайдар Е.Т. Государство и эволюция. М., 1995; Он же. Дни поражений и побед. М., 1996; Зюганов Г.А. Драма власти. Страницы политической автобиографии. М., 1993; Он же. Россия – Родина моя. Идеология государственного патриотизма. М., 1996; Исаков В.Б. Председатель Совета Республики. Парламентские дневники. 1990–1991. М., 1996; Лукьянов А.И. Переворот мнимый и настоящий. Воронеж, 1993; Павлов В. Август изнутри. Горбачев – путч. М., 1993; Рыжков Н.И. Перестройка: история предательства. М., 1992; Он же: Я из партии по имени «Россия». М., 1995; Каппелер А. Россия – многонациональная империя: возникновение, история, распад. М., 1996; Чешко С.В. Распад Советского Союза: этнополитический анализ. М., 1996 и др.

<sup>31</sup> Каспэ СИ. Конструировать федерацию: Renovation Impregil как метод социальной инженерии // Пространство власти: исторический опыт России и вызовы современности. М., 2001. С. 29.

### **3. Федеративный договор – новый этап строительства внутригосударственных отношений**

Развал СССР изменил и крайне осложнил ситуацию в России. Региональная проблематика оказалась вписанной в совершенно новый социально-экономический и политический контекст, резко изменились все сферы общественной жизни страны. Ситуация осложнилась еще и тем, что распад СССР постоянно напоминал о возможности повторения катастрофы в масштабах России. Те же ассоциации вызывали мирный «развод» Чехии и Словакии, кровопролитные события в Югославии. Эти обстоятельства ставили сложный комплекс вопросов, которые необходимо было решать в кратчайшие сроки. Он включал как вопросы го-



сударственного устройства и политической организации общества, так и поиск форм обеспечения национально-культурного единства и создания целостного эффективно-го экономического организма. Положение усугублялось тем, что распалась единое социально-экономическое пространство. В ряде регионов, особенно приграничных, центробежные тенденции стали преобладать над центростремительными. Исчезла советская партийно-хозяйственная система, достаточно четко проводившая решения сверху вниз, хотя она и ограничивала инициативу на местах, но обеспечивала управляемость страной в целом. Теперь распоряжения Центра зачастую не доходили до периферии или не исполнялись властью в регионах. Действия Центра без учета интересов региональных элит становились бесперспективными. Усиление роли регионов в политической и экономической жизни страны стало свершившимся фактом, и Центр должен был это учитывать.

История законодательного согласования интересов Центра и регионов с самого начала отмечена драматическими коллизиями. Работа над федеративным договором началась в России еще в 1990–1991 гг. параллельно с подготовкой союзного договора, инициированной руководством КПСС. Но если заключение союзного договора и сохранение СССР хотя бы в форме конфедерации государств были перечеркнуты августовским путчем 1991 года, то Федеративный договор выжил, хотя представители исполнительной и законодательной власти Российской Федерации в условиях начавшегося распада СССР и начали свертывать процесс его подготовки. 6 декабря 1991 г. совместным распоряжением Президента Российской Федерации и Председателя Верховного Совета России создается рабочая группа. Для возобновления работы над проблемой разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов Федера-

ции. В декабре 1991 года она предложила вместо подписания Федеративного договора принять Закон о разграничении предметов ведения и полномочий, а вскоре представила для одобрения соглашение по разграничению предметов ведения и полномочий.

Однако руководители республик в составе России, серьезно работавшие над проектом Федеративного договора, решительно выступают против этого предложения. Татарстан и Башкортостан высказались за подписание прямого межгосударственного договора с Российской Федерацией, лидеры тринадцати республик высказались за подписание Федеративного договора. И только руководство четырех республик согласилось подписать вместо Федеративного договора Соглашение о разграничении предметов ведения и полномочий. В некоторых республиках прошли съезды национальных движений, на которых вновь после 1990 г., когда принимались декларации о государственном суверенитете, громко зазвучали призывы к борьбе за национальную независимость.

Центральная власть вынуждена была продолжить подготовку договора. В ходе этой работы, затем в борьбе за способ его реализации были выдвинуты две крайние концепции реформы национально-государственного устройства страны. Одна из них исходила из того, что Россия – федерация национальных государств с преимущественно едиными правами титульных национальностей на территорию, ресурсы, политическое представительство и на официальный статус собственных культурных институтов (языка, религии, символики и т.д.), с максимальными полномочиями Центра и максимальными прерогативами местной власти. Другая концепция предполагала возврат к дореволюционному губернскому устройству на региональной основе, фактически без учета национально-этнической специфики. В конкретной национально-политической ситуации того времени попытки осуществления каждой из

этих концепций подталкивали к обострению напряженности, развертыванию конфликтов и в конечном счете – распаду государства.

31 марта 1992 г. были подписаны три федеративных договора с субъектами Федерации разных видов, известные как единый Федеративный договор. В апреле 1992 г. они были включены в действовавшую Конституцию и обеспечили значительную децентрализацию власти, передав в совместное ведение Федерации и ее субъектов такие сферы, как образование, здравоохранение, охрана окружающей среды, использование природных ресурсов, и признав некоторые вопросы исключительной компетенцией субъектов Федерации. Договору не удалось, однако, полностью согласовать позиции Центра и регионов, что обусловило включение в него противоречащих друг другу положений.

Этот договор включает три близких по содержанию договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов федерации трех типов: суверенных республик в составе РФ; краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга; автономной области и автономных округов. Статьи этих договоров определяют предметы ведения Федерации в лице ее центральных органов и предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов. Договор оставлял открытыми такие важные проблемы, как соотношение статусов разных субъектов Федерации (равны ли они в сфере решения внутренних вопросов, представительстве в центральных органах и т.д.); каким образом могут разрешаться возможные споры в сфере совместной компетенции; что лежит в основе Российской Федерации – Конституция или договор? С одной стороны, это был договор не между субъектами РФ, а с федеральными властями, сформированными в соответствии с Конституцией, которую признали субъекты Федерации, с дру-

гой стороны, договор не носил учредительного характера, а лишь закреплял распределение полномочий, строго говоря, не учтенных Конституцией.

С подписанием этого договора Россия в марте 1992 г. фактически превратилась из конституционной федерации в конституционно-договорную федерацию. Это в известной мере сгладило противоречия между центральной и региональной властью, но отнюдь не сняло их полностью. «Унаследованные от тоталитарного режима стереотипы сознания, связанные с диктатом Центра, – справедливо отмечал Ф.Ю. Садиков, – с неизбежностью порождают противодействие периферии, усиливают центробежные тенденции. Можно утверждать, что до середины 1994 г. нарастала опасность превращения противоречий между Центром и регионами в основное противоречие современного российского общества, способное привести к распаду России»<sup>2</sup>.

У Федеративного договора как в период его подготовки, момента подписания, так и в последующие годы, вплоть до сегодняшнего дня, были и есть убежденные его защитники и активные противники. Не вдаваясь здесь в существо дискуссий между ними, констатируем лишь, на наш взгляд, первостепенное обстоятельство, что он имеет силу конституционного установления, а стало быть, сохраняет все вытекающие отсюда правовые последствия. Поэтому остановимся на его содержании несколько подробнее.

Преамбула договора с республиками фиксирует согласие между федеральной властью и «суверенными республиками в составе Российской Федерации» в том, что они проявляют уважение к истории, традициям, культуре, языку и национальному достоинству народов Российской Федерации; признают свою ответственность за сохранение исторически сложившегося государственного единства народов Российской Федерации, целостности составляющих

ее республик и территории, ставя целью достижение и укрепление межнационального согласия, доверия и взаимопонимания; реализуют приоритет прав и свобод человека и гражданина независимо от национальной принадлежности и территории проживания, а также право народов на самоопределение; стремятся к качественному обновлению федеративных отношений на основе добровольного распределения полномочий и эффективного их осуществления; исходят из того, что в пределах своих полномочий органы государственной власти республик в составе Российской Федерации самостоятельно осуществляют эту власть на соответствующих территориях.

К ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации договор относит следующие важнейшие прерогативы: принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль за их соблюдением; регулирование прав и свобод человека и гражданина, регулирование и защита прав национальных меньшинств; гражданство Российской Федерации; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных государственных органов; установление правовых основ единого рынка: финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки; федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития; федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе; внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры РФ; вопросы войны и мира; внешнеэкономические отношения Федерации; оборона и безопасность; оборонное производство;

определение порядка продажи и покупки оружия; статус и защита государственной границы; судоустройство, уголовно-процессуальное законодательство.

Правовому урегулированию отношений между Центром и республиками посвящена статья № II, которая к совместному ведению федеральных органов государственной власти РФ и органов государственной власти республик среди прочего относит обеспечение соответствия конституций и законов республик в составе Федерации; защиту прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; установление общих принципов налогообложения и сборов; установление общих принципов организации местного самоуправления.

Ряд положений Федеративного договора в последующем вызвал серьезные трения между регионами и Центром.

Например:

– Республики (государства) в составе Федерации обладают всей полнотой государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые переданы (отнесены) в ведение федеральных органов государственной власти. Территория и статус республики в составе РФ не могут быть изменены без ее согласия.

– Республики в составе Федерации являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических отношений, соглашений с другими республиками, краями, областями, автономными областями, автономными округами РФ, если это не противоречит Конституции и законам Федерации и данному договору.

– Земля, ее недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием (собственностью) народов, проживающих на территории соответствующих республик. Вопросы владения, пользования и распоряжения землей,

недрами, водными и другими природными ресурсами регулируются Основами законодательства РФ и законодательством республик в составе Федерации (ст. III);

– Федеральные органы государственной власти РФ не могут издавать правовые акты по вопросам, отнесенным к ведению органов государственной власти республики в составе Федерации (ст. VI).

Договор предусматривал, что отношения между органами государственной власти Центра и республик строятся на основе Конституции Российской Федерации, конституций республик взаимоуважения и взаимной ответственности. Споры разрешаются с обязательным использованием согласительных процедур в порядке, установленном Конституцией и законами РФ. Статья VII устанавливала, что разграничение предметов ведения и полномочий не может быть изменено в одностороннем порядке<sup>2</sup>.

В начале 90-х годов положение в стране было весьма неустойчивым, власть балансировала между тенденциями усиления централизации и продолжением дезинтеграции, что несло угрозу ослабления всего Российского государства. В этом не были заинтересованы ни федеральные политики, ни ответственные региональные лидеры, поскольку собственный ресурс подавляющего большинства регионов был и остается недостаточным для развития по схемам автаркии.

Многие положения договора с республиками и двух других договоров совпадают по форме и содержанию. Но есть и существенные различия. Так, в договорах о разграничении предметов ведения с краями, областями, автономными областями и округами не закрепляется право народов на самоопределение. В отличие от соответствующих положений о полноте государственной власти республик, здесь говорится о самостоятельном осуществлении полномочий государственной власти на территории краев, областей и названных городов, что теснее привязывает их к

федеральной власти. Республики получали и целый ряд других преимуществ. Вместе с тем права и полномочия краев, областей и автономий значительно расширились, договор допустил участие органов власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга в осуществлении федеральных полномочий, конституировал их на уровне Федерации. Принципиально важным явилось обретение ими права принимать уставы – своего рода местные конституции. По договору о разграничении предметов ведения с автономными областями и округами последние стали самостоятельными субъектами Российской Федерации.

Заключение Федеративного договора открыло качественно новый этап развития внутригосударственных отношений: начались перемены в основах правоотношений между федеральным и региональным уровнями власти, обрела легитимность практика разграничения предметов ведения и полномочий института публично-правового договора.

Подписание Федеративного договора в значительной мере уменьшило опасность распада России и стало отправной точкой формирования постсоветской федерации. Вместе с тем, как отмечал депутат Госдумы президент Института региональных проблем А.Н. Аринин, «трудно целиком согласиться с данной точкой зрения. Во-первых, две республики вообще не подписывали Федеративный договор – Татарстан и Чечня. Во-вторых, договор лишь на короткое время приостановил нарастание открытого конфликта, переведя его в локальные формы. В-третьих, сама суть договора открывала новые угрозы разрушения целостности Российской Федерации»<sup>3</sup>.

Аринин А.Н. аргументирует свою позицию следующими доводами. Прежде всего, пишет он, речь идет о различиях в статусе субъектов Федерации. Республики в договоре назывались «суверенными», а остальные субъекты Федерации – нет; четко закрепляется целостность состав-



ляющих ее республик и территорий, а целостность краев, областей и автономий никак не обозначается; у краев и областей не предусмотрено «всей полноты государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти на своей территории» как у республик (государств); республики являются «самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических отношений», а края, области и автономии – участниками только «связей»; земля и ее недра являются достоянием народов, проживающих на территории соответствующих республик, а для населения краев, областей и автономий это не предусматривается<sup>4</sup>.

Аргументы серьезные, тем более, что они были подкреплены политическими событиями, вносящими в общественную жизнь России конфронтационную атмосферу. Так, с открытым призывом к конфедерализации страны осенью 1992 г. выступило руководство влиятельной на Северном Кавказе общественно-политической организации «Конфедерация горских народов Кавказа (КГНК)», предлагая в самом ближайшем будущем трансформировать ее в конфедерацию республик на Северном Кавказе. Стремясь противодействовать центробежным тенденциям, Президент РФ сформировал Совет глав республик из президентов республик, входящих в состав России. При этом он не исключил возможность «передачи республикам прав, быть может, даже больше, чем в Федеративном договоре». Это предложение нарушало и без того хрупкий паритет между республиками, краями и областями и не способствовало подавлению тенденций конфедерализации страны<sup>5</sup>.

С одной стороны, созданный Совет глав республик подчеркивал разность статуса субъектов Федерации в отношениях с федеральной властью, с другой стороны, недовольство Федеративным договором выразили многие края и области России. В ноябре 1992 г. руководители 53 регионов создали «Союз губернаторов», руководитель которого вошел в состав Совета глав республик. Региональные

власти стали требовать выравнивания своих прав с республиками, прибегая подчас к суверенизации своих регионов, как, например, Вятка и Тула, принявшие свои конституции, или Вологда, провозгласившая государственный суверенитет. Архангельский Совет явочным порядком повысил статус области почти до республиканского уровня, появился проект объединения Иркутской области с Красноярским краем. Высказывались предложения о ревизии Федеративного договора в сторону расширения прав его субъектов, обсуждались проекты конкретных форм территориальной государственности, таких как Сибирская, Поволжская, Дальневосточная, Кубанская республики. В ходе борьбы краев и областей за выравнивание своих прав была провозглашена Уральская республика.

Договор носил компромиссный характер. В ходе его подготовки было рассмотрено около 30 различных проектов. Их обсуждение показало, что идею национальной государственности, заложенную в советских конституциях, активно поддерживает национальная административно-политическая элита, в связи с чем были отвергнуты многочисленные предложения возвратиться к дореволюционному губернскому устройству России на территориальной основе, равно как и концепция федерации национальных государств с преимущественными правами на территории титульных наций и ограниченными полномочиями Центра. Законодатель учитывал, что из 89 субъектов Федерации более чем в 80 доля представителей нетитульных наций (главным образом, русских) составляет более половины населения, ущемление их интересов таило угрозу новых конфликтов. В основу Федеративного договора был положен принцип учета интересов всех народов России.

Обсуждение Федеративного договора в данном контексте происходило в основном вокруг двух взаимосвязанных вопросов: характера нового федерализма и структуры Федерации (состава ее субъектов, распределения их пол-

номочий). От решения этих вопросов зависело разграничение предметов ведения между федеральными органами государственной власти и органами власти регионов, соотношение нормотворческих функций федерации и ее субъектов, принципы разрешения многочисленных проблем межнациональных отношений в России.

Лидеры республик, ссылаясь на объективную ситуацию политического хаоса, складывавшуюся в те годы в стране, выступали за укрепление независимости от Центра. Президент Татарстана М. Шаймиев в статье под характерным названием «Выветрить дух имперского мышления из коридоров власти» писал: «Центру только кажется, что он управляет. Он объективно не может управлять, поскольку у него нет рычагов управления – ни плановой экономики, ни централизованного материально-технического обеспечения. Теперь перед Центром никто не будет брать под козырек, потому что у республик есть собственные конституции, исполнительные, законодательные и судебные структуры. И не надо нервничать по этому поводу – Россия не развалится» Президент Республики Саха М. Николаев полагал: «На данном этапе развития России насаждение идеи полного и безусловного политико-государственного, социально-экономического равенства ее субъектов может навредить становлению и укреплению российской государственности»<sup>7</sup>.

12 декабря 1993 г. всенародный референдум утвердил новую Конституцию России. Провозглашаемый в ст. 5 принцип сохранения целостности государства сочетается в ней с правом самоопределения народов, как это было записано в ранее действовавших советских конституциях. Отсутствует в Конституции такой классический принцип Федерации, как запрет на одностороннее изменение статуса субъекта Федерации. В результате процесса суверенизации, охватившего в той или иной мере практически все регионы, численность субъектов РФ увеличилась до 89. В их

числе 21 республика, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область и 10 автономных округов.

В п. 3 ст. 5 Основного закона РФ сказано, что «федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Конституция закрепила положение о том, что во взаимоотношениях с федеральной властью все субъекты РФ равноправны между собой (п. 4 ст. 5). В связи с этим в нее вошла только первая часть Федеративного договора (договор с республиками), которая была распространена на все субъекты РФ. Это предполагает, что конституционные принципы единства системы государственной власти и равноправия субъектов Российской Федерации должны стать основой сбалансированного разделения полномочий между федеральными региональным уровнями государственной власти.

Таким образом, Конституция обеспечивает определенную децентрализацию государственной власти, что реализуется путем разграничения предметов ведения между центральным и региональным уровнями государственной власти и расширением объема компетенции субъектов Федерации за счет федерального центра. Тем самым для субъектов РФ открываются возможности организации государственного управления на региональном уровне, с учетом их экономических, политических, национальных, территориальных и других особенностей.

Учитывая сложившиеся традиции и специфику государственно-правового регулирования в России, Конституция допускает особенности в конституционно-правовом статусе субъектов РФ. Так, российским республикам придают некоторые атрибуты государства. Они имеют свои

конституции, тогда как остальные субъекты – только уставы. Статус республики определяется федеральной конституцией и конституцией республики, а статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа – федеральной конституцией и уставом этих субъектов, принимаемых представительным органом соответствующего субъекта. РФ (ч. 1, 2 ст. 66). Вместе с тем по содержанию устав края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа по сути ничем не отличаются от конституций республик, а некоторые из них даже именуются основным законом, объявляются конституционным или основным правовым актом. По этому поводу Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 1 февраля 1996 года подтвердил, что данный нормативный акт занимает особое, высшее место в иерархии нормативных актов, имеет высшую юридическую силу по отношению к правовым актам области.

Процессы региональной суверенизации, и прежде всего введение новых республиканских конституций, повышающих уровень самостоятельности республик в составе Российской Федерации, сопровождались известным ростом напряженности в ряде краев и областей, политические элиты которых требовали равного статуса с республиками. Положение усугублялось тем, что недостаточно было разработано федеральное законодательство, определяющее такие важные функции разделения государственной власти, как распределение государственной собственности, определение принципов формирования налоговой и бюджетной систем, разграничение компетенции в области распоряджения и управления землей, а также другими важнейшими природными ресурсами. Отсутствовали и федеральные законы, разграничивающие компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ.

Конституция 1993 г., федеральное и региональное законодательство 90-х годов отражают процесс борьбы федеративных, конфедеративных и унитаристских тенденций в становлении государственного устройства России. С принятием новых законов удалось лишь отчасти решить правовые проблемы согласования интересов регионов и Центра. Многие вопросы обеспечения эффективности государственной власти, гармонизации формально-юридических и фактически действующих отношений продолжали осложнять ситуацию в стране.

Анализ принятых субъектами Федерации конституций и уставов дает основание полагать, что практически большинство из них в той или иной мере могло быть оспорено с точки зрения их соответствия Конституции России.

Кардинально изменившаяся общественно-политическая ситуация в России в 90-е годы, принципиально иные, нежели в прошлом, отношения между регионами и Центром потребовали новых правовых методов решения связанных с этими отношениями проблем. Принятие новой Конституции, конечно, означало продвижение вперед. Но при всей важности этого события осталась необходимость в новых законодательных актах, которые были призваны дополнить и конкретизировать зафиксированные в Конституции положения о согласовании интересов Центра и регионов. Процесс реструктуризации правового пространства в этой сфере продолжался, разрешая одни проблемы и одновременно порождая другие. Это естественно. Ведь речь идет о радикальных переменах в социально-политических структурах, общественном сознании, о вызове устоявшимся порядкам и традициям, с одной стороны, и об острых проблемах, вызванных крушением унитарного государства, подъемом национального самосознания – с другой.

В целях правового урегулирования отношений между регионами и федеральной властью в июле 1994 г. была об-

разована Комиссия при Президенте РФ по подготовке договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Конституция РФ предусмотрела возможность заключения таких договоров: «Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративными и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий» (ч. 3 ст. 11).

Названную Комиссию возглавил заместитель Председателя Правительства РФ С.М. Шахрай. Согласно президентскому указу, к основным задачам этого консультативного органа были отнесены: организация взаимодействия органов государственной власти РФ и субъектов РФ по вопросам разработки проектов договоров и иных нормативных актов о разграничении предметов ведения и полномочий; проведение экспертизы проектов договоров и иных нормативных актов по вопросам разграничения предметов ведения и полномочий; разработка мер по контролю за соблюдением соответствующими сторонами принятых обязательств, представление Президенту РФ предложений и рекомендаций по вопросам заключения внутрифедеральных договоров; координация деятельности федеральных органов исполнительной власти РФ и субъектов РФ по вопросам заключения соглашений о передаче отдельных полномочий.

Но еще до этого, в феврале 1994 г., был подписан Договор Российской Федерации и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Татарстан». Подписанию договора предшествовала длительная

стадия напряженности в отношениях между Татарстаном и центральной властью. В ходе трехлетних переговоров стороны пришли к компромиссу: Федерация признала особый статус республики, последняя же отказалась от дальнейших попыток суверенизации, чреватых сепаратизмом. Договор создал прецедент, который во многом повлиял на последующую реализацию правовых актов в области отношений Центра и регионов.

Красноярский исследователь В.В. Иванов в своей монографии о внутригосударственной договорной политике выделяет следующие особенности договора с Татарстаном при сопоставлении с Конституцией РФ. **Во-первых**, в п. 3 ст. 11 Конституции РФ речь идет о договорах между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Договор же был заключен якобы между Российской Федерацией и Республикой Татарстан. **Во-вторых**, в преамбуле этого Договора говорится, что «Республика Татарстан как государство объединена с Российской Федерацией Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Татарстан и Договором о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий», хотя в Конституции РФ нет даже намек на какое-либо объединение РФ и Татарстана. **В-третьих**, согласно Договору к компетенции органов государственной власти республики относятся: обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина (п. 1 ст. II осуществление правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды и природопользования (п. 4 ст. II), решение вопросов владения, распоряжения и пользования землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами (п. 6 ст. II). Однако соответствующие полномочия отнесены Конституцией РФ к совместному ведению РФ и субъектов РФ (п.п. «б», «в», ч. 1 ст. 72). **В-четвертых**, п. 5 ст. II договора предусматривает право помилования лиц, осужденных судами Республики



Татарстан, органами государственной власти Республики Татарстан. Между тем право помилования согласно п. «о» ст. 71 Конституции РФ принадлежит исключительно Федерации. **В-пятых**, в совместное ведение органами государственной власти Российской Федерации и Республики Татарстан переходит целая группа предметов ведения, являющихся по Конституции прерогативой Российской Федерации. Это общие и коллизионные вопросы гражданства (п. «в» ст. 71 Конституции РФ, п. 4 ст. III Договора), установление общих принципов организации системы органов государственной власти (п. «е» ст. 71 Конституции РФ и п.п. 6, 8 ст. III договора), целый ряд вопросов обеспечения обороны и безопасности (п. «м» ст. 71 Конституции РФ и п. 3 ст. III Договора), кадры судебных органов, а также арбитраж (п. «о» ст. 71 Конституции РФ и п.п. 17, 18 ст. III договора). **В-шестых**, Договором устанавливается совместная деятельность органов государственной власти Российской Федерации и Республики Татарстан в сфере координации международных и внешнеэкономических связей (п. 5 ст. III Это положение можно истолковать двояко: либо речь идет о связях Федерации, либо о связях собственно Республики Татарстан. Последнее подтверждается п. «о» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ; этот же пункт предусматривает совместное выполнение международных договоров РФ органами государственной власти Федерации и ее субъектов. В договоре же вопрос международных соглашений РФ отнесен к исключительному ведению Федерации. **В-седьмых**, договор предоставляет органам государственной власти Республики Татарстан право самостоятельно устанавливать отношения с иностранными государствами, заключать с ними договоры и участвовать в деятельности международных организаций (п. 11 ст. II), но подобных положений не содержит Конституция РФ. В договоре отсутствует конституционное положение о том, что Татарстан является республикой в составе Российской Федерации

(ст. 65 Конституции РФ), а также признание примата норм федеральной Конституции над нормами Конституции Татарстана (ст. 4)<sup>8</sup>.

Следует отметить, пишет В.В. Иванов, что данный договор противоречит не только Конституции РФ, но и Конституции Татарстана, в которой провозглашается полная суверенная международная правосубъектность Республики. В соответствии же с договором она существенно ограничивается. Примечательны здесь комментарий Президента Татарстана М. Шаймиева. В интервью, вскоре после подписания договора, он сказал: «Конституция и договор по многим статьям различаются. Но мы принципиально условились с Б.Н. Ельциным, что он, договор, доминирует над обеими Конституциями – и Республики Татарстан, и Российской Федерации: там, где они совпадают, обе стороны руководствуются положениями договора». Позднее, логически развивая свою концепцию, Шаймиев заявил, что договор «подписан на основе признания двух конституций, а значит, Татарстан также будет полномочен поставить вопрос о приведении отдельных статей Российской Конституции в соответствие со своей». Реализация этих установок могла бы вывести Республику из конституционно-правового поля Российской Федерации, пишет В.В. Иванов, «тем более, что договор не сковывает Татарстан ни границами и масштабами действий, ни методикой и инструментарием их осуществления»<sup>9</sup>.

Договоры, заключенные в 1994–1995 гг. с другими республиками, в целом аналогичны и воспроизводят так или иначе описанные выше противоречия. Этому способствовала непроработанность регламентации государственного устройства России в Конституции 1993 г. В статьях, посвященных разграничению компетенции между Федерацией и субъектами, отсутствуют единые критерии определения предметов ведения, нет четкости в отнесении вопросов к той или иной сфере компетенции. Разграничения

полномочий Российской Федерации и ее субъектов вообще не урегулированы на конституционном уровне. Закрепление обширных сфер совместного ведения без установления каких-либо ограничений для федерального законодателя приводит к существенному сужению пространства для региональных инициатив, увеличивает вероятность избыточного федерального законодательства<sup>10</sup>.

Новый этап договорного процесса открыло заключение в январе 1996 г. договора со Свердловской областью. Затем последовали десятки других областей и краев. В них значительно меньше расхождений и противоречий с Конституцией Федерации, но все же достаточно для того, чтобы местные власти могли претендовать на вторжение в сферы компетенции федерального Центра. Так, ст. 7 Договора РФ со Свердловской областью гласит: Если федеральными правовыми актами, действие которых распространяется на все субъекты Российской Федерации, будут установлены права, льготы и преимущества для субъектов РФ большие, чем установленные настоящим Договором, то в отношении Свердловской области применяются положения указанных правовых актов. В случае принятия федеральными органами государственной власти в одностороннем порядке подзаконных правовых актов, противоречащих настоящему Договору, подлежат применению нормы настоящего Договора». Статья 8 этого же договора предоставляет органам государственной власти области право оспаривать правовые акты министерств и ведомств РФ, в которых так или иначе ущемляются интересы области<sup>11</sup>.

Подобные положения содержатся во многих других договорах (ст. 13, 14. Договора с Омской областью, ст. 7, 10 Договора с Тверской областью и т.д.), что означало установление верховенства региональных нормативных актов над федеральными.

Одновременно между субъектами РФ и Федерацией стали заключаться соглашения о разграничении или делегировании полномочий по конкретным предметам ведения (бюджетные отношения, охрана окружающей среды, образование и т.д.), призванные навести порядок в отношениях региональных и центральных органов исполнительной власти. В них также имелись расхождения с федеральным законодательством. Так, в Соглашении между правительствами РФ и Удмуртской республики «О разграничении полномочий в области правопорядка и общественной безопасности» установлено, что подбор, назначение и освобождение судей в республике осуществляется по ее законам<sup>12</sup>. Тогда как Конституция РФ относит судоустройство к ведению Российской Федерации, а судьи федеральных судов назначаются Президентом РФ в порядке, установленном федеральным законом.

Свою специфику имеют договорные отношения между субъектами Федерации и входящими в их состав автономными государственными образованиями. Примером может служить договор «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами власти и управления Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа», который, как это вытекает из положенных в его основу принципов, призван, во-первых, обеспечить ответственность за исторически сложившееся единство народов Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа. Во-вторых, проявить уважение к их истории, традициям, культуре и национальному достоинству. В ряду этих принципов также находится единство системы государственной власти, нахождение Коми-Пермяцкого автономного округа в составе Пермской области, а не объединение одного с другим, сохранение единого экономического пространства, равноправное партнерство и взаимное уважение, рациональное распределение полномочий и их эффективное осуществление. Органы власти Пермской области и

Коми-Пермяцкого автономного округа «в пределах своих полномочий самостоятельно осуществляют эту власть: единство прав, свобод и обязанностей человека».

Названные принципы вполне соответствуют Конституции Российской Федерации и Федеральному законодательству. Но в ряде конкретных положений юридическая сила договорных норм завышена, что нарушает внутреннее единство как Пермской области, так и Федерации. Так, согласно ст. 6 договора, «Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей», тогда как в соответствии со ст. 72 Конституции РФ координация внешнеэкономической деятельности находится в совместном ведении Федерации и ее субъектов. Между тем договорная норма, заложенная в ст. 4 Пермско-Коми-Пермяцкого договора, также выходит за рамки субъектных полномочий: «Вопросы владения, пользования землей, недрами, животным миром, водными, лесными и другими природными ресурсами, находящимися на территории автономного округа, – говорится в этой договорной статье, – относятся к компетенции органов власти округа». Также ст. 72 Конституции РФ гласит: «Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами» находятся также в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов<sup>13</sup>.

Накопление противоречий во внутрифедеральных договорных отношениях побудило депутатов Госдумы организовать парламентские слушания по теме: «О практике разграничения полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов Российской Федерации и перспективах развития российского федерализма». Они были проведены подкомитетом по развитию федеративных отношений (Председатель – В.Н. Лысенко) Комитета Думы РФ по делам федерации и региональной поли-

тике в апреле 1996 г. и выявили особую актуальность следующих вопросов:

– Каково должно быть соотношение федерального закона и договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов (далее – договор) по их юридической силе?

– Целесообразно ли наделение субъекта Российской Федерации правом осуществления собственного правового регулирования по предметам совместного ведения до принятия соответствующего федерального закона?

– Рационально ли возбуждение процедуры утверждения ранее подписанных договоров и соглашений для приведения их положений в соответствие с Конституцией Российской Федерации?

– Какой видится экономическая модель российского федерализма? Каким должен быть экономический механизм регулирования природопользования на территории субъектов Федерации?

– Как разделить понятия «предметы ведения» и «полномочия», чтобы увязать их потом с вопросами регулирования законами, договорами, соглашениями?<sup>14</sup>

В определенной мере юридическим ответом на эти вопросы стало утвержденное президентским указом в 1996 г. Положение «О порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ». Оно устанавливало, что договор не может изменять конституционный статус субъекта Российской Федерации, запрещало практику передачи предметов ведения РФ в совместное ведение или ведение субъектов РФ, а также передачу предметов совместного ведения в ведение

субъектов РФ. Полный перечень предметов совместного ведения, содержащийся в ст. 72 Федеральной Конституции, может быть воспроизведен лишь в договоре с органами государственной власти субъекта Федерации, либо не участвовавшего в подписании Федеративного договора, либо вновь образованного. Соглашения с региональными властями фиксировались как составные части договоров, призванные уточнить разграничение полномочий по конкретным предметам совместного ведения. Не подлежат передаче полномочия федеральных органов исполнительной власти по обеспечению гарантий сохранения основ конституционного строя РФ, равноправия субъектов РФ, равенства прав и свобод человека и гражданина на территории РФ, а также иные полномочия, если их передача ведет к нарушению территориальной целостности РФ, верховенства Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ. Сделанное в ноябре 1996 г. дополнение к этому Соглашению установило, что договорные отношения с Федерацией смогут устанавливать только те субъекты РФ, чье законодательство приведено в соответствие в Конституцией РФ и федеральными законами.

Несмотря на принимаемые Центром меры, противоречия договорного права продолжают влиять на отношения местных и федеральных властей. Причем сами договорные обязательства во многих случаях не выполняются ни Центром, ни регионами. По состоянию на 1 апреля 2000 г. было подписано 42 договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации, 290 соглашений с 47 субъектами РФ и в процессе подготовки находилось еще более полутысячи подобных документов. Эксперты Центра социально-экономических проблем федерализма института экономики РАН провели выборочный анализ названных документов и констатировали, что договоренности в большинстве

своим не исполняются в силу отсутствия в них механизмов реализации договорных положений и гарантий ответственности сторон.

Само по себе стремление субъектов Федерации к расширению своих полномочий нельзя однозначно оценивать негативно. Это стремление обусловлено целым рядом факторов, связанных как с особенностями регионов – природными, социоэтническими, историческими, – так и с теми ограничениями, которые накладывает на них правовой статус. Депутат Госдумы, политолог Н.П. Медведев, писал: «Что ныне главное в региональной политике? Разумный и справедливый раздел предметов ведения и полномочий между центром и регионами. Ведь сейчас 80 процентов полномочий принадлежит центру, 15 – субъектам Федерации и около 5 – органам местного самоуправления. Как будто три четверти населения страны живет и работает в Кремле. Интересы государства отождествляются с интересами центра, а чиновник в Москве остается главной фигурой, распределяющей бремя нагрузки и расходов на регионы. Отсюда и борьба субъектов Федерации за самостоятельность, прежде всего налогово-бюджетную, за собственность, за право распоряжаться природными ресурсами»<sup>16</sup>.

В договорах в целом рационально учтены особенности правового режима в отношении отдельных объектов (например, программы охраны зоны Байкала – в договоре с Бурятией, установление экономической зоны и таможенно-миграционный режимов – в договоре с Калининградской областью, по вопросам транспортной и социальной инфраструктуры – в договоре с Санкт Петербургом). Несомненную практическую пользу приносит реализация договоров и соглашений между Правительством РФ и республик, администрациями субъектов РФ, министерствами, ведомствами Федерации и ее субъектов. Правовая проблема состоит в том, чтобы разработать и реализовать процедуры под-



готовки, рассмотрения, подписания и реализации подобных договоров, соглашений, ведения реестра, ответственности сторон.

В июне 1999 г. Государственной Думой был принят важный Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», который призван помогать, более четко регламентировать процесс подписания договоров и соглашений между федеральным Центром и субъектами Федерации. Он включает следующие положения:

– Федеральные конституционные законы и федеральные законы, а также конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, договоры, соглашения не могут передавать, исключать или иным образом перераспределять установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения (ст. 3 п. 1).

– Не могут быть приняты федеральные законы, а также конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, заключены договоры, соглашения, если принятие (заключение) указанных актов ведет к изменению конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации, ущемлению или утрате установленных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, нарушению государственной целостности Российской Федерации и единства системы государственной власти в Российской Федерации (ст. 3 п. 2).

– В случае несоответствия положений договоров и соглашений положениям Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, принимаемых по предметам ведения Россий-

ской Федерации и предметам ведения совместного ведения, действуют положения Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных актов и федеральных законов (ст. 4).

– По вопросам, отнесенным частью 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, издаются федеральные законы, определяющие основы (общие принципы) правового регулирования, включая принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также федеральные законы, направленные на реализацию полномочий федеральных органов государственной власти (ст. 12 п.1).

– До принятия федеральных законов по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения, субъекты Российской Федерации вправе осуществлять по таким вопросам собственное правовое регулирование. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации приводятся в соответствие с принятым федеральным законом (ст. 12 п. 2).

Важное значение имеют зафиксированные в Законе механизмы и процедуры заключения договоров. Статья 13, в частности, устанавливает, что представленные в установленный срок органами государственной власти субъектов Российской Федерации предложения и замечания, касающиеся проектов федеральных законов по предметам совместного ведения, подлежат обязательному рассмотрению соответствующим комитетом Государственной думы и принимаются либо отклоняются в установленном Регламентом Государственной думы порядке. В случае, если органы государственной власти более чем трети субъектов Российской Федерации выскажутся против указанного

проекта федерального закона в целом, по решению Государственной Думы создается согласительная комиссия с участием депутатов Государственной Думы и представителей органов государственной власти заинтересованных субъектов Российской Федерации<sup>17</sup>.

Договоры о разграничении предметов ведения и полномочий во многом сыграли позитивную роль в развитии российского федерализма. В то же время ясно, что новые отношения между центральной и региональной властями, включая договорный процесс, нуждаются в совершенствовании. В ближайшие годы истекает срок действия многих договоров. Теперь достаточно остро встал вопрос о том, стоит ли продолжать договорную практику или лучше от нее отказаться. Возможно, решение этого вопроса заключается в том, чтобы после истечения срока действия двусторонних договоров, по согласованию с регионами, заменить их федеральными законами, которые установят юридические нормы, содействующие гармонизации регионально-федеральных отношений.

### **Примечания**

<sup>1</sup> Садиков Ф.Б. Центр – регион: проблемы взаимоотношения // Социологические исследования. 1997. 8. С. 7.

<sup>2</sup> См.: Федеративный договор. Документы. Комментарий. М., 1992.

<sup>3</sup> Аринин А.Н. Проблемы развития российской государственности в конце XX века // Федерализм власти и власть федерализма. М., 1997. С. 54.

<sup>4</sup> Там же. С. 55.

<sup>5</sup> См.: Реализация принципов федерализма (на примере Северного Кавказа). Ростов-на-Дону, 1997. С. 12.

<sup>6</sup> Российская газета. 8 сентября 1993.

<sup>7</sup> Российская газета. 31 августа 1994.

<sup>8</sup> Иванов В.В. Российский федерализм и внутригосударственная договорная политика. Красноярск, 1997. С. 39–41.

<sup>9</sup> Там же. С. 42–43.

<sup>10</sup> Васильева Т. Становление федеративных отношений и практика Конституционного Суда Российской Федерации // Российский федерализм: конституционные предпосылки и политическая реальность. М., 2000. С. 74.

<sup>11</sup> Федерализм власти и власть федерализма. М., 1997. С. 316.

<sup>12</sup> Там же. С. 551.

<sup>13</sup> Межэтнический мир Прикамья. Опыт этнополитической деятельности администрации Пермской области. Т. 1. М., 1996. С. 178, 179.

<sup>14</sup> Федерализм власти... С. 114.

<sup>15</sup> Там же. С. 240–243.

<sup>16</sup> Медведев Н.П. Политический консенсус: теория и практика. М., 1999. С. 88.

<sup>17</sup> Там же. Приложение. К 5. С. 208–217.

## Глава II.

# ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ ИНТЕРЕСОВ ЦЕНТРА И РЕГИОНОВ В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

Становление новых социально-экономических реальностей в России имело как позитивные, так и негативные последствия. К первым надо отнести ликвидацию командно-административной системы управления экономикой; до известной степени – приватизацию, позволившую установить равноправное существование различных форм собственности, включая частную собственность на орудия и средства производства; модернизацию сферы обслуживания; преодоление товарного дефицита. Несомненным положительным результатом реформ явилось расширение прав регионов в социально-экономической сфере. И все же к концу 90-х годов, по мнению ученых Института социально-политических исследований РАН, обнаружилась тенденция углубления социального и экономического кризиса, что проявлялось:

– в области экономической – практическое отсутствие реальной рыночной экономики, основанной на конкуренции в сфере товарного производства, и, как следствие, беспрецедентное падение промышленного и сельскохозяйственного производства, свертывание наукоемких отраслей хозяйства и новых технологий в регионах, разрыв существовавших хозяйственных связей между ними и бывшими союзными республиками – ныне самостоятельными государствами;

– в области социальной – забвение идеи социального государства, резкая поляризация общества на сверхбогатых и очень бедных, криминализация всех сфер общественной жизни, развязывание и обострение социальных и

межнациональных конфликтов, ухудшение физического и нравственного здоровья народа, сокращение рождаемости, продолжительности жизни, резкий скачок смертности населения<sup>1</sup>.

Рассмотренные в предыдущей главе правовые проблемы в значительной мере обусловлены социально-экономическими диспропорциями регионального устройства государства, которые прямо или косвенно воздействуют на все сферы отношений между регионами и Центром. Показательно, например, что по данным социологических исследований в 47 регионах пяти экономических районов России – Центрального, Уральского, Западно-Сибирского, Поволжского и Восточно-Сибирского (где создается около 70% ВВП, сосредоточено 65% всех предприятий и организаций, 2/3 основного капитала страны) – не находят поддержки политические и правовые проекты, предполагающие усиление роли Центра и ограничение прав регионов<sup>2</sup>.

В советский период экономическая политика была ориентирована на выравнивание социально-экономических условий по территории страны, хотя критерий выравнивания был неосновным при централизованном распределении ресурсов, сама идея сбалансирования территориальных различий занимала ключевое положение среди приоритетов централизованного планирования. Статистика среднедушевых доходов населения российских регионов показывает, что в 70–80-е годы происходило их межрегиональное выравнивание, ставшее следствием провозглашенной социально-ориентированной политики и действия стихийных перераспределительных процессов в экономике. К 1991 г. был достигнут пик выравнивания, величина коэффициента вариации среднедушевых денежных доходов населения по регионам – субъектам федерации – составила 0,232. В 1992–1993 гг. все результаты долговременного сглаживания региональных различий были разрушены, коэффициент вариации 1993 г. почти в 1,5 раза

превысил соответствующий показатель для 1970 года. В последующие годы эта тенденция приобрела устойчивый характер, и таковой сохраняется поныне<sup>3</sup>.

Внутри крупных регионов, таких как Сибирь, также наблюдаются существенные различия по целому ряду социально-экономических показателей. Так, к концу 90-х годов среднемесячная заработная плата рабочих и служащих в Новосибирской области составляла 4450 руб., а в Тюменской – 15946 руб. В целом среднеобластные уровни различались следующим образом: экономический показатель Тюменской области – 100 %, Красноярского края – 58 %, Кемеровской области – 58 %, Томской области – 44 %, Омской области – 35 %, Алтайского края – 31 %, Новосибирской области – 28 %. При этом проявляется тенденция ускоренного роста зарплаты именно в тех областях, где она и ранее была выше. По сравнению с 1991 г. среднемесячная зарплата занятых в промышленности в Новосибирской области возросла в номинальном выражении в семь раз, а в Тюменской области – в пятнадцать раз. В целом же по масштабу роста номинальной зарплаты в промышленной области Сибирь различалась следующим образом: Тюменская область – 100 %, Красноярский край – 97 %, Кемеровская область – 85 %, Омская область – 63 %, Томская область – 61 %, Алтайский край – 58 %, Новосибирская область – 49 %.

Розничный товарооборот (в сопоставимых ценах) составил в Новосибирской области 45 % к концу 90-х годов, в Тюменской – 78. Дифференциация областей по этому показателю: Тюменская область – 100 %, Алтайский край – 84 %, Омская область – 78 %, Красноярский край – 76 %, Томская область – 76 %, Кемеровская область – 70 %, Новосибирская область – 57 %. Различалась по сибирским областям и динамика цен. По сравнению с сентябрем 1991 г. цены в большей степени выросли в Новосибирской области – в пятнадцать раз против восьми в Тюменской

(Новосибирск – 100%); Красноярский край – 81 %, Омская область – 80 %, Томская область – 79 %, Кемеровская область – 71 %, Алтайский край – 62 %, Тюменская область – 54 %).

Удручающи и показатели занятости в сибирских регионах. Если по состоянию на 2010 год в целом по Российской Федерации на одно вакантное рабочее место приходилось 6 безработных граждан, то в краях и областях Сибири этот показатель был либо таким же и даже более низким (например, в Новосибирской, Кемеровской, Омской областях), либо максимум вдвое большим (12–13 человек). Наряду с этим на одно вакантное место в этот период приходилось безработных: в Ненецком автономном округе – 136 человек, в Республике Алтай – 406, в Республике Бурятия – 223, в Читинской области – 266 человек<sup>4</sup>.

Неблагополучная ситуация в социальной сфере повсеместно наблюдается на всех территориях Сибири, где проживает коренное население – малочисленные народы Севера. Сокращение государственных программ поддержки малых народов Севера обострило демографическую ситуацию в данном регионе, поставив под вопрос выживание ряда малых народностей.

В начале и середине 90-х годов в Сибири наметился процесс масштабного переселения жителей в другие регионы Страны. Пагубные экономические и социальные последствия данного процесса трудно переоценить. По своей значимости для России они могут быть сопоставимы с массовым переселением в Сибирь во времена столыпинской реформы, но с обратным знаком. Бегство населения из Сибири не может не сказаться самым отрицательным образом на безопасности государства. Аналогичная ситуация просматривается и на Дальнем Востоке, и это ведет к социальной напряженности, которая чревата самыми пагубными последствиями. На территории региона размеще-



ны жизненно важные производства, и эти производства весьма уязвимы.

В Сибири сосредоточен уникальный по количественному и качественному уровню и широте специализации научный потенциал, включающий более 100 оборонных отраслевых НИИ и СКБ, а также научно-производственные объединения и проектно-технологические организации, большинство которых представляют ВПК. Такие отраслевые организации, как авиационно-испытательный комплекс (второй в России после ЦАГИ по мощности), НИИ измерительных приборов, НИИ авиационной промышленности, НПО «Восток», НПО «Сибкриотехника», НПО прикладной механики, АО «Омский научно-технический комплекс», КБ транспортного машиностроения и др., являются ведущими предприятиями ВПК оборонного комплекса РФ.

В стране с огромными территориями, отличающимися по ресурсному потенциалу, природно-климатическим и другим хозяйственным характеристикам, неизбежно дробление на относительно обособленные региональные рынки. В 90-е годы в регионах с высоким удельным весом малоконкурентоспособных отраслей отмечалось более сильное падение производства. В сырьевом секторе производительность труда была в 5 раз выше, чем в сельском хозяйстве и машиностроении, в настоящее время эта тенденция продолжается. Структура промышленного производства влияет на изменение объема выпуска во время переходного периода. В регионах с преимущественно сырьевой ориентацией (Северные регионы, Западная и Восточная Сибирь) наблюдалось меньшее сокращение производства, чем в регионах, где на долю машиностроения приходилось более 25% всей промышленной продукции (Северо-Западный, Центральный, Волго-Вятский районы, Поволжье.) Эти процессы усугубляются продолжающейся деформацией структуры экономики с нарастающей минерально-сырьевой направленностью, стимулируются поли-

тикой естественных монополий («ЕЭС России»), от которых зависит хозяйство регионов. Так, Директор Института экономических исследований дальневосточного отделения РАН П.А. Минакир пишет: «Диспропорции региональной структуры становятся важным фактором, определяющим характер экономического развития, поскольку в неравноценных условиях инвестиционные ресурсы все активнее начинают перетекать в более благополучные регионы, тем самым окончательно подрывая финансовую базу для стабилизации «небогатых» регионов, составляющих подавляющее число в России»<sup>5</sup>.

Если в советские времена Центр во многом сглаживал различия в уровне развития регионов посредством централизованного распределения ресурсов, то теперь его возможности в этом отношении резко сократились. Регионы значительно больше должны опираться на собственные ресурсы и возможности. В результате их дифференциация по уровню и темпам развития заметно усилилась. Для советской экономики была характерна предельная централизация хозяйственных решений, что обеспечивало наибольшую для нее эффективность. Хотя децентрализация народного хозяйства в последние десятилетия существования СССР неоднократно объявлялась одним из главных направлений совершенствования управления экономикой, она фактически оставалась на бумаге. Связующим звеном для всех отраслей и экономических регионов был бюджет, который концентрировал большую часть ВВП и реализовывал ренту от эксплуатации полезных ископаемых, а также эффект от использования дешевой рабочей силы. Это позволяло финансировать большие социальные, военные расходы, государственные капиталовложения в народное хозяйство путем относительно пропорционального распределения средств по регионам.

С началом рыночных реформ начался процесс перемещения хозяйственных решений сверху вниз, от органов

централизованного планирования и управления командной экономики к регионам и предприятиям. Этот процесс сопровождался резким спадом производства и разрегулированием всех хозяйственных механизмов. Одновременно усилились межрегиональные различия, поскольку децентрализация значительно усилила роль регионов в структурной перестройке экономики. При ограниченности ресурсов центра им пришлось во многом самим справляться с возникшими перед ними острыми проблемами. Их интересы в значительно большей мере стали определяться структурой местного хозяйства, преобладанием в них тех или иных отраслей и видов деятельности. В начале 2000-х годов Экспертный институт Российского союза промышленников и предпринимателей выделял следующие группы регионов по этим признакам:

- добывающие: Тюмень, Коми, Якутия, Магадан, Бурятия, Хаиты-Мансийский и Ямало-Ненецкий округа;

- урбанизированные промышленные регионы, в которых в разном сочетании представлены традиционная тяжелая и легкая промышленность, традиционный или наукоемкий ВПК: Нижний Новгород, Самара, Екатеринбург, Пермь, Челябинск, Красноярск, Томск, области нечерноземного Центра, Удмуртия, Кузбасс – самый промышленный из добывающих и самый добывающий из промышленных, не имеющий в то же время перспектив активного развития экспорта и поэтому привязанный к внутреннему рынку;

- торгово-промышленные, ориентированные на внешнюю торговлю с компрадорской направленностью. Это приморские регионы с крупными портами: Мурманск, Архангельск, Приморский край, Калининград, Сахалин, а также Москва и Петербург. Столицы на самом деле имеют особо сложную структуру, в них солидно представлены наукоемкий ВПК и традиционные отрасли, в силу чего они характеризовались и существенной депрессивной тенден-

цией, отчасти погашаемой концентрацией финансового капитала и повышенной деловой активностью;

– агропромышленные с равновесием промышленности и сельского хозяйства, ориентированные на внутренний рынок: Черноземный центр, большая часть Поволжья, Южнорусские регионы – Дон, Кубань, Ставрополье, Курган, Оренбург, Омск, Новосибирск, Иркутск;

– регионы с выраженной этнической доминантой. Кроме Татарстана и Башкортостана, близких по хозяйству и структуре к развитым агропромышленным регионам, в эту группу входят республики Северного Кавказа и Тува, определенно депрессивные.

**Распределение регионов по уровням объёмов  
промышленной продукции на душу населения  
за 2001–2005 гг.**

	Уровень объёма на душу населения			
	выше среднего	средний	ниже среднего	всего
	2001 г.			
Число регионов	17	30	41	88
% пр-ва в РФ	44	38	18	100
% жителей в РФ	22,3	39,9	37,2	99,4
	2002 г.			
Число регионов	16	31	39	86
% пр-ва в РФ	42,6	39	18,4	100
% жителей в РФ	20	38,8	38,4	97,2
	2003 г.			
Число регионов	17	28	42	87
% пр-ва в РФ	42,3	41,2	16,5	100
% жителей в РФ	21,7	41	36,5	99,2
	2005 г., 1-е полугодие			
Число регионов	15	28	45	88
% пр-ва в РФ	41,18	42,8	16,02	100
% жителей в РФ	18,32	43,4	37,74	

*Источник:* Регионы Российской Федерации. 1995–2005 гг. М., 2005. С. 37.

Депутат Государственной Думы от Новосибирской области В.В. Волковский в статье, опубликованной еженедельником «Коммерсант – Сибирь», пишет, что реформы 90-х годов привели к тому, что сибирская экономика оказалась в состоянии глубокого кризиса. Были разрушены существующие технологические связи между промышленными предприятиями, произошло резкое сокращение государственных заказов. Это привело к тому, что промышленные гиганты Сибири оказались вне устоявшихся технологических связей, государственных заказов. По сути дела, данные предприятия оказались отгороженными от единого экономического пространства страны. В то же время их самостоятельное вхождение в рыночную экономику было объективно затруднено самой спецификой предприятий: их высокой специализацией, невозможностью реализации своего потенциала внутри региона, а также сложностью акционирования, характеризующегося высокой долей государственной собственности и участием в оборонной, конверсионной программе. В результате произошел резкий спад промышленного производства в условиях ускоренного морального и физического износа оборудования и технологий, который составляет в отдельных отраслях до 60%<sup>6</sup>.

К тяжелым последствиям для экономики Сибири привели необоснованные управленческие решения первых лет, когда Сибирь при осуществлении структурной, инвестиционной, социальной, экологической политики была лишена условий завершения строительства уже начатых и даже пусковых объектов, связанных с комплексным использованием природных ресурсов, что по существу остановило техническое перевооружение добывающих производств. Регион оказался не в состоянии реализовать не только стратегические, но в ряде случаев и тактические задачи, связанные с переходом на выпуск транспортабель-

ной конкурентоспособной конечной продукции на базе глубокой переработки исходного сырья.

Финансовый кризис 1998 г. усилил и без того серьезные препятствия на пути дальнейшего социально-экономического развития данной территории. Между тем значение Сибирского региона для всей России трудно переоценить. Сибирь была и остается крупнейшим источником производства сырьевых и энергетических ресурсов, составляющих основу национальной экономики и обеспечивающих значительную долю валютных поступлений от их реализации на внешних рынках.

Именно в Сибири концентрируется значительная часть природно-ресурсного потенциала страны, в основном стратегических видов топлива и энергетических ресурсов. Так, на долю Западно-Сибирского региона приходится 70% добычи нефти и более 90 % природного газа в общероссийской добыче, около 40 % угледобычи. Именно нефтегазовый комплекс Западной Сибири и Кузбасский угольный бассейн в существенной мере обеспечивают решение задачи энергетической безопасности страны. Восточная Сибирь обладает крупными разведанными месторождениями цветных металлов: никеля (около 50 % общероссийских запасов), меди, молибдена, кобальта, свинца, цинка, железных руд – примерно 10 % общих запасов страны. В регионе имеются значительные запасы гидроэнергетических ресурсов, древесины (72 % общих запасов Сибири), производится около 74 % алюминия.

Почти половина субъектов Федерации с 16,5 %-й долей производства и 36,5 % населения находились по итогам 2005 года на уровне ниже среднего по объему промышленного производства в расчете на душу населения. И хотя эта группа регионов остается стабильной, нет достаточных гарантий, что она не увеличится. Следует учитывать, что более высокая поляризация промышленного производства, сосредоточение промышленной динамики в не-

большой группе регионов при наличии большой группы аутсайдеров может существенно осложнить проблемы межбюджетных отношений.

Эксперты предупреждают: «объективно сильные экономические позиции регионов, наличие у них различающихся интересов должны заставить федеральные власти вырабатывать и проводить взвешенную региональную политику, которая балансировала бы их интересы и вместе с тем содействовала курсу реформ. Чрезмерное давление Центра на регионы, соблазнительное в силу сложившейся политической конъюнктуры, может иметь в дальнейшем обратные последствия».

Как известно, Центр не сумел выработать адекватную региональную политику. В начале 2000 годов академик Д.С. Львов на заседании Президиума РАН говорил: «Вмешательство государства в российскую экономику не только не уменьшилось, но, напротив, активизировалось. Усилились властные рычаги давления – через налоговый пресс, путем манипуляций с расходными статьями бюджета; расширились перераспределительные функции благодаря изъятию и передаче финансовых ресурсов отдельным регионам. Практикуется прямое участие государственных структур в разборках между противоборствующими группировками «новых собственников» и т.д. Однако в чисто экономическом и правовом смысле государство бесконечно ослабело: оно стало поспешно уходить именно из тех сфер хозяйства, где в переходный период его функции должны были бы заметно усиливаться. Уход государства из экономики не был компенсирован развитием эффективных форм рыночных отношений на уровне предприятий и регионов»<sup>8</sup>.

Не были выработаны меры, направленные на предотвращение углубления межрегиональной дифференциации, с ходом реформ она лишь возрастала. Глубина спада промышленного производства по регионам России, не охва-

ченным политическими и межнациональными конфликтами, в 90-х годах колебалась в пределах от 9 до 55 процентных пунктов. Увеличивались разрывы российских регионов по уровню жизни. Существенно различается покупательная способность номинальных денежных доходов с учетом региональной дифференциации прожиточного минимума. Значительно ниже средней оказалась покупательная способность населения Дальневосточного и Восточно-Сибирского районов. В сфере занятости особо выделяются депрессивные территории типа Ивановской области, традиционно трудоизбыточные районы Северного Кавказа, а также местности с моноотраслевой и слабо диверсифицированной структурой хозяйства. Среднедушевые денежные доходы населения по регионам различаются вшестеро, а уровень безработицы – в десятки раз. Денежные доходы на душу населения по отдельным субъектам Северо-Кавказского региона разнятся в 2–2,5 раза, потребительские расходы – в 3,5, прожиточный минимум – в 1,5 раза. Регионы, находящиеся в тяжелом положении, соседствуют с относительно благополучными. Примеры тому – Ивановская и Московская области, Алтайский край и Омская область, Удмуртия и Татарстан.

## **1. Федеральные программы, их роль в стабилизации социально-экономической ситуации**

Для оценки причин осложнения старых и возникновения новых проблем необходим учет стартовых условий, в которых регионы вступили в процесс социально-экономических перемен. Факты свидетельствуют, что эти условия самым серьезным образом влияют на экономические итоги трансформации. Так, сравнение показателей динамики производства в переходный период во всех бывших социалистических странах обнаруживает, что



диспропорции в структуре экономики, доставшиеся в наследство от плановой системы, объясняют более половины всех вариаций в темпах изменения валового внутреннего продукта. Это подтверждает и неудачный опыт реализации реформ в области экономических отношений Центра и регионов в первые годы постсоветской России.

В любом федеральном государстве основным содержанием региональной политики является формирование тех или иных региональных социально-экономических пропорций и инфраструктуры, обеспечивающей подтягивание отстающих территорий до определенных уровней, принятых в обществе. В какой мере этому требованию отвечала политика Центра в эти годы? Обстоятельный анализ региональной политики в первой половине 90-х годов проделал в свое время академик РАН, президент Международной академии регионального развития и сотрудничества А.Г. Гранберг, который рассмотрел наиболее существенные начинания Правительства РФ того времени, включающие такие долгосрочные проекты, как «Программа углубления экономических реформ» (1992 г.), «Развитие реформ и стабилизация российской экономики» (1993 г.), «Реформы и развитие российской экономики в 1995–2005 гг.»<sup>10</sup>.

А.Г. Гранберг, принимавший непосредственное участие в разработке этих проектов, отмечал, что при проведении реформ «наибольшую заботу вызывает такое наследие прошлого, как чрезмерная концентрация многих производств, узкая специализация регионов, дальние экономические связи между поставщиками и потребителями, существование моногородов (в том числе «закрытых» Железногорска, Зеленогорска, Снеженска), сращивание социальной инфраструктуры с производственными предприятиями, хроническая безработица в ряде регионов, избыточное население в регионах с экстремальными условиями,

зоны экологического бедствия, критическое состояние малых городов, деградация многих сельских местностей»<sup>11</sup>.

Особенно уязвимыми оказались три группы регионов, отличающиеся высокой концентрацией производств, ставших нерентабельными при рыночных ценах или внезапно потерявших покупательский спрос на свою продукцию. Удаленные от основных экономических центров их положение ухудшилось из-за опережающего роста транспортных тарифов (например, железнодорожные тарифы на грузовые перевозки к августу 1999 г. по сравнению с 2010 г. выросли в 4922 раза). Производства, получавшие ранее из федерального бюджета значительные средства на капитальное строительство и дотирование, внезапно потеряли эти источники финансового существования. В то же время формирование инфраструктуры рынка (и особенно банковского капитала) дало новые преимущества столичным центрам – Москве, Санкт-Петербургу.

Объективные различия стартовых условий, дифференцированное отношение федеральных властей к разным регионам и различия в политике региональных властей обуславливали неравномерность и региональное своеобразие осуществления реформ. Темпы проведения институциональных преобразований, формирования инфраструктуры рынка, привлечения частного капитала существенно дифференцировались. А.Г. Гранберг выделяет следующие типы поведения региональных властей: форсирование рыночных преобразований даже ценой усиления социальной дифференциации (Москва, Санкт-Петербург, Нижегородская область); ориентация на увеличение экспорта с использованием различий в мировых и внутренних ценах и льгот по внешнеэкономической деятельности; завоевание для своего региона льгот и преференций от федерального правительства (налоговые льготы, субсидии и инвестиции из федерального бюджета); сохранение существенных элементов административно-плановой экономики на ре-

гиональном уровне, таких как дотирование сельскохозяйственного производства, контроль за ценами, нормированное распределение потребительских товаров, запрет на их вывоз и т.п. «Программа углубления экономических реформ» (1992 г.) выдвигала в качестве традиционных задач такие, как:

- реконструкция экономики старопромышленных регионов и крупных городских агломераций путем конверсии оборонных и гражданских отраслей, модернизации инфраструктуры, оздоровления экологической обстановки;

- преодоление депрессивного состояния аграрно-промышленных регионов Нечерноземья, Южного Урала, Сибири, дальнего Востока; возрождение малых городов и российского села, восстановление утраченной жизненной среды в сельской местности, развитие местной производственной и социальной инфраструктуры, освоение заброшенных сельскохозяйственных и иных земельных угодий;

- стабилизация социально-экономического положения в регионах с экстремальными природными условиями и преимущественно сырьевой специализацией; создание условий для возрождения малочисленных народов (прежде всего, это районы Крайнего Севера, горные районы);

- продолжение формирования территориально-производственных комплексов и промышленных узлов в северных и восточных регионах с приоритетным развитием производств по комплексному использованию добываемого сырья и соблюдением строгих экологических стандартов;

- развитие межрегиональных и региональных инфраструктурных систем (транспорта, связи, информатики), обеспечивающих и стимулирующих региональные структурные сдвиги и эффективность региональной экономики; федеральная инфраструктура должна оставаться приоритетной сферой инвестиционной деятельности государства;

– преодоление чрезмерного отставания отдельных республик и областей по уровню и качеству жизни населения.

В Программе ставились и новые задачи, диктуемые общими переменами в социально-экономическом устройстве России. Они определялись геополитическими, экономическими, институциональными изменениями. В Программе формулировалось:

– переспециализация новых приграничных регионов, создание здесь новых рабочих мест и ускоренное развитие социальной инфраструктуры с учетом притока потенциальных переселенцев и передислокации воинских частей из стран Восточной Европы и бывших республик СССР;

– стимулирование развития экспортных и импортозамещающих производств в районах, имеющих для этого наиболее благоприятные условия; формирование свободных экономических зон, а также технополисов как региональных центров внедрения достижений отечественной и мировой науки;

– осуществление региональных программ создания новых экономических форм, адаптированных к местным условиям (приватизация, аграрная реформа, рыночная инфраструктура и т.д.).

В Программах 1995 и 2005 гг. фактически воспроизводились изложенные выше принципы и цели с учетом изменившихся условий в Российской Федерации. К сожалению, они лишь в малой степени были выполнены, равно как и первая, но, несомненно, представляют не только исторический, но и теоретический интерес. В значительной мере целый ряд их положений сохраняет и практическую актуальность. Так, Программа «Реформы и развитие российской экономики в 1995–2005 гг.» отмечала, что региональная экономическая политика – это, с одной стороны, органическая часть общей экономической политики государства, синтезирующая ее региональные аспекты и направленная на всемерное использование благоприятных и

ограничение действия негативных факторов для достижения общих целей социально-экономического развития страны, а с другой – часть общей региональной политики (включающей государственные, правовые, политические, национально-культурные и другие аспекты), создающая экономические основы целостности Российского государства, всех жизненно важных направлений развития российского общества.

В Программе регионы подразделялись в зависимости от остроты социальных проблем, глубины кризисных процессов, значения в решении общегосударственных задач. Предлагалось определить законодательно статус проблемных регионов. Подчеркивалась важность подтягивания отстающих в экономическом отношении регионов, характеризующихся чрезмерно низкими душевыми доходами населения, недостаточным производственным и финансовым потенциалом. Усиление экономической базы отстающих регионов предполагало активную поддержку государства, прежде всего в вопросах привлечения инвестиций и создания новых рабочих мест, в том числе и за счет средств федерального бюджета. «Депрессивные регионы» – территории, обладающие достаточным экономическим потенциалом, но подверженные в результате структурного кризиса устойчивому снижению производства и реальных доходов населения и отличающиеся ростом безработицы, относились не только к конкретным субъектам Федерации, но и к определенным частям областей, краев, республик. Это, по замыслу авторов Программы, позволяло оказывать целевую помощь депрессивным местностям, не распространяя ее на достаточно развитые центры субъектов Федерации. Предусматривалась оперативная разработка специальной федеральной программы для таких регионов. Признавалось необходимым принять Федеральную программу социально-экономического развития районов Севера в целях решения проблем ликвидации непрофильных, убыточных

и экологически «грязных» предприятий, развития транспортной инфраструктуры, создания благоприятных условий для коренных народностей, переселения избыточного населения в районы, более благоприятные для проживания.

Каковы результаты реализации этих программ? А.Г. Гранберг оценивал их следующим образом. Наибольшая степень выполнения – по предусмотренным в программах законодательным и нормативным актам; как правило, их разработка включалась в рабочие планы действий Правительства. Положительное влияние этой части программ выразилось в усилении актуальности и системности нормативно-правовой базы региональной политики. Был принят целый ряд указов Президента и постановлений Правительства, регламентирующих сферу действия региональной политики. Невелики достижения в создании реально действующих экономических механизмов. Разделены основные функции между Центром и субъектами Федерации. Созданы основы финансового федерализма. Началась государственная поддержка частных инвестиций. Вводится государственное регулирование естественных монополий.

В выполнении программ есть и явные провалы. Вопреки замыслу о ревизии начатых и объявленных проектов, отборе новых, наиболее эффективных программ и новом механизме их финансирования и реализации, Центр, по сути дела, бросил их на произвол судьбы. Не в полной мере осуществляется программа по Дальнему Востоку и Забайкалью, а также поддержанные специальными постановлениями Правительства РФ программы социально-экономического развития ряда республик и областей. Не был востребован подготовленный экспертами Комплексный прогноз развития и размещения производительных сил Российской Федерации до 2010 г. Не выполнены пунк-

ты программ об установлении стабильных правил распределения налогов между уровнями бюджетной системы<sup>12</sup>.

Спустя несколько лет, на заседании Президиума РАН академик А.Г. Гранберг констатировал, что «по валовому продукту на душу населения максимальная разница между субъектами федерации превысила в 50 раз. За годы реформ интенсивность экономических связей между российскими регионами сократилась в 3–4 раза; их место заняли внешнеэкономические контакты. Многие районы России, в сущности, являются анклавом мировой экономики, они работают на экспорт сырья – нефти, газа, алюминия, импортируя продовольствие и доллары, которые используются неконтролируемым образом»<sup>13</sup>.

Коренная причина провала названных программ связана с общей неудачей радикальных реформ, которые имели не созидательную, а разрушительную направленность. К концу 90-х годов это фактически стало общепризнанным не только учеными, но и широкими кругами общественности как в Центре, так и в регионах.

Надо надеяться, что с обновлением власти программные начинания Центра станут осуществляться более успешно, чем некоторые из тех, которые были рассмотрены выше. Во всяком случае, теперь налицо одна из решающих предпосылок их практической реализации – совпадение интересов региональной и федеральной власти.

Региональные власти пытаются проводить в жизнь собственные программы, рассчитанные как на местные ресурсы, так и на федеральную финансовую помощь. Примером может служить «Программа действий», выдвинутая в конце 2001 г. Законодательным Собранием Красноярского края. В ней, в частности, констатируется, что сегодня степень удовлетворения потребностей населения различных муниципальных образований края в услугах государственного образования, здравоохранения, социального обеспечения неодинакова. Это же характерно для жилищно-

коммунального хозяйства, автодорог, транспорта и связи и многого другого. Разная обеспеченность услугами инфраструктуры городская и сельская местность. Уровень и объем медицинской помощи сельскому населению существенно отстают от аналогичных показателей в городе, что обусловлено слабой материально-технической базой участковых больниц и амбулаторий. Объемы медицинской помощи за последние годы переместились в межрайонные лечебные центры и краевые медицинские учреждения. В условиях отсутствия транспорта квалифицированная медицинская помощь сельским жителям часто бывает вообще недоступна. В крае ежегодно сокращается количество общеобразовательных школ. В основном закрываются сельские школы. Около 20 тысяч детей школьного возраста проживают в населенных пунктах, не имеющих школ. Материально-техническая база учреждений культуры на селе находится на крайне низком уровне. В крае есть библиотеки, куда в течение года не приобретает ни одного экземпляра книги.

Программа направлена на преодоление диспропорций в развитии сферы государственных услуг, определение правовых основ функционирования системы обеспечения равного доступа жителей края к государственным услугам на всей территории края и установление порядка их предоставления.

Учитывая сложность проблемы выравнивания и обеспечения доступности услуг в условиях ограниченности государственных финансовых ресурсов, предлагается решать эту проблему поэтапно.

В качестве объектов на первом этапе предлагается осуществить следующие мероприятия:

– выравнивание уровня обеспеченности получателей государственных услуг в объектах образования, здравоохранения, культуры и социального обеспечения с целью



обеспечения государственных гарантий населения Российской Федерации;

– выравнивание уровня обеспеченности муниципальных образований дорогами и транспортными средствами с целью обеспечения транспортной доступности населенных пунктов на территории края;

– выравнивание уровня развития телекоммуникаций края с целью обеспечения доступности к источникам информации на всей территории края (телевидение, радио, связь);

– выравнивание уровня развития материально-технической базы водопользования с целью обеспечения населения края на всей его территории чистой питьевой водой;

– выравнивание уровня развития рынка жилья во всех муниципальных образованиях края с целью обеспечения доступности жилья для всех категорий населения с учетом их платежеспособности.

Процесс выравнивания обеспеченности объектами инфраструктуры должен осуществляться в соответствии с краевыми долгосрочными программами<sup>14</sup>.

## **2. Бюджетный федерализм – поиск оптимальных решений**

Бюджетное устройство в любом федеративном государстве предназначено обеспечивать реальное участие всех звеньев финансовой системы в едином процессе, в равной степени ориентированном и на учет общегосударственных интересов, и на реализацию интересов субъектов Федерации, иных ее административных образований, всех граждан. Речь идет о бюджетном федерализме, под которым экономисты понимают систему налогово-бюджетных взаимоотношений органов власти и управления различных

уровней на всех стадиях бюджетного процесса, основанную на таких основных принципах:

- самостоятельность бюджетов разных уровней (закрепление за каждым уровнем власти и управления собственных источников доходов, право на компенсацию расходов, возникающих в результате решений, принятых вышестоящими органами власти и управления, право предоставления налоговых и иных льгот только за счет собственных доходов и т.д.);

- законодательное разграничение бюджетной ответственности и расходных полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти и управления;

- соответствие финансовых ресурсов органов власти и управления выполняемым ими функциям (обеспечение вертикального и горизонтального выравнивания доходов нижестоящих бюджетов);

- наличие специальных процедур предотвращения и разрешения конфликтов между различными уровнями власти и управления, достижение взаимосогласованных решений по вопросам налогово-бюджетной политики.

Сформулировавший эти принципы А.М. Лавров пишет: «Концепция бюджетного федерализма содержит основополагающие идеи федерализма как территориальной формы демократии. Она должна обеспечивать реализацию нрав каждой ли и территориальных общностей людей на получение определенного объема социальных услуг. Конкретные воплощения концепции бюджетного федерализма опираются на определенное сочетание двух взаимодополняющих тенденций: конкуренцию между региональными органами власти на «рынке» социальных услуг, с одной стороны, и выравнивание условий этой конкуренции и обеспечение на всей территории страны общенациональных минимальных стандартов – с другой»<sup>15</sup>.

Реформирование прежней централизованной бюджетной системы началось в 1991 г., когда Верховным Советом РФ были приняты законы «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» и «Об основах налоговой системы в РСФСР». В 1992–1993 гг. они были дополнены законами «О субвенциях республикам в составе РФ, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам, Москве и Санкт-Петербургу» и «Об основах бюджетных прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления».

Однако принятие указанных законодательных актов не решило до конца проблемы излишней централизации бюджетной системы. Складывалась ситуация, аналогичная той, которая существовала на момент распада СССР. Эффективные процессы передачи полномочий из Центра на региональный уровень во многом приобрели стихийный характер. Федеральное правительство не имело достаточно сил, чтобы пресечь сепаратистские тенденции. В результате межбюджетные отношения на практике стали строиться с явной асимметрией. Так, например, в федеральный бюджет в 1993 г. практически не поступило налогов от республик при средней доле поступлений от регионов 37,1 %. При этом сложилась парадоксальная ситуация. Несмотря на отказ некоторых субъектов Российской Федерации от перечисления налогов в федеральный бюджет, они продолжали получать финансовую поддержку из федерального бюджета практически по всем направлениям.

Начавшаяся децентрализация межбюджетных отношений происходила в условиях, когда сохранялась система субъективного определения размеров финансовой поддержки регионов исходя из лоббируемой в Центре потреб-

ности. Выросли возможности за счет политических спекуляций и слабости Центра понижать долю отчислений налогов в федеральный бюджет и получать дополнительные источники доходов. Усилилась и несогласованность политики федеральных органов власти, позволяющей получать финансовую поддержку, несмотря на грубые нарушения законодательства. Все это привело к тому, что регионы были сориентированы на бесконечные доказательства своих потребностей в Центре. Данная ситуация все сильнее расшатывала федерацию, поскольку главным аргументом стала способность территорий к давлению на федеральные органы власти. В регионах существовали несовместимые системы межбюджетных отношений, когда одни субъекты Российской Федерации жили фактически по законам унитарного государства, а другие – по порядкам конфедерации. Долго такое положение продолжаться не могло, и это вело к углублению конфронтации регионов между собой и с федеральным Центром. Запросы на расходы федерального бюджета многократно превысили его доходы, что усугубляло бюджетный кризис.

Суть бюджетного реформирования состояла в перераспределении бюджета таким образом, чтобы основная часть расходов на социальные и иные нужды регионов приходилась на местную власть, отношения которой с Центром строились бы на так называемом «принципе институционального партнерства» или «принципе дополнителности», когда центральная власть в определенной пропорции добавляет свои ресурсы к региональным. Реформистские попытки в этом направлении легли тяжелым бременем на регионы и вызвали разбалансирование федеральной бюджетной системы как по вертикали, так и по горизонтали.

Если в 1992 г., по данным Минфина и Госкомстата, совокупные бюджетные доходы регионов превышали их расходы, то в 1993 г. дефицит консолидированного регио-

нального бюджета достиг примерно 3 трлн. рублей, или 10 % их расходов. В 1994 г. совокупный дефицит уже составил 18,6 трлн. рублей, или 17,5 % расходов. Быстро нарастали и горизонтальные диспропорции: за 1991–1995 гг. коэффициент вариации душевых доходов региональных бюджетов увеличился с 0,6 до 0,8, а душевых расходов – почти втрое – с 0,5 до 1,4. В 1994 г. в 63 из 88 регионов душевые бюджетные доходы были ниже, а в 25 – выше среднего уровня по РФ. При этом минимальный доход был меньше среднерегionalного в 13 раз, а максимальный превышал средний в 5 раз. Душевые бюджетные расходы ниже среднего уровня были в 60 регионах, а выше его – в 18. Минимальные расходы оказались ниже средних почти вдвое, а максимальные – выше средних в 10 раз. В 1995 г. уже во всех регионах было отрицательное бюджетное сальдо, тогда как еще в 1993 г. 19 субъектов Федерации имели профицит бюджета. У половины регионов душевой бюджетный дефицит был ниже среднего и у половины – выше среднего уровня. Самый большой дефицит превышал средний в 25 раз, а самый маленький был меньше среднего в 46 раз.

Продолжался процесс дифференциации регионов по бюджетным возможностям и потребностям. В 1995 г. в более чем половине всех регионов России и душевые бюджетные доходы, и расходы были ниже среднего уровня. Причем указанная группа существенно расширилась по сравнению с предыдущим годом. В нее вошли 40 из 51 европейского региона, 6 из 8 уральских, 9 сибирских и один дальневосточный регион. К этой группе примыкали еще 4 региона – республики Калмыкия, Алтай, Тыва и Амурская область, где душевые бюджетные доходы были ниже среднего, а расходы – выше среднего уровня. В 22 регионах (большинство регионов Северного и Дальневосточного районов, Москва, Самарская область и половина Сибирских регионов) душевые бюджетные доходы и расходы

были выше среднего уровня, но эти регионы также ощущали нехватку собственных бюджетных средств<sup>16</sup>.

Реформа межбюджетных отношений дала региональным органам власти право устанавливать ставку налога на прибыль предприятий и организаций, поступающего в их бюджеты. Были проведены меры по установлению единых пропорций разделения основных федеральных налогов между уровнями бюджетной системы, внедрены нормативно-расчетные методы распределения федеральной помощи (трансфертов) регионам, создан фонд финансовой поддержки субъектов Федерации. В результате, с одной стороны, возросла финансовая самостоятельность субъектов Федерации, с другой – сохранился субъективизм в регулировании межбюджетных отношений, усилилась несогласованность налогово-бюджетной политики. В 2002 году добились реального выравнивания положения субъектов Федерации в бюджетной системе, причем для некоторых республик (Карелия, Татарстан, Башкортостан, Якутия) был фактически ликвидирован особый режим взаимоотношений, который был в 90-х годах с федеральным бюджетом.

Как отмечал А.М. Лавров, в условиях острого политического и экономического кризисов начального этапа переходного периода межбюджетные взаимоотношения вышли за рамки законодательного регулирования и формировались в значительной степени стихийно, под влиянием политической конъюнктуры, конфликтов и компромиссов между различными ветвями федеральных и региональных властей. Эта проблема асимметричности межбюджетных отношений была решена окончательно в 2000 годы.

Крайне неравномерным оставалось распределение налоговых поступлений. Основная доля средств в федеральный бюджет поступала из Москвы (19 %), Московской области (5,3 %), Санкт-Петербурга (4,5 %), Нижегородской, Самарской, Свердловской областей, Ханты-Мансийского

АО (по 3,5–4,0 %), Челябинской области (2,7 %), Красноярского, Краснодарского и Приморского краев (по 2,0–2,5 %). 12 субъектов федерации, население которых составляет около 1/3 населения страны, в 1995 г. обеспечивали почти 60 % налоговых поступлений в федеральный бюджет. Реальная бюджетная самостоятельность субъектов федерации также оставалась неоднозначной. В среднем доля собственных налоговых доходов в общих доходах бюджетов регионов составляла 74 %, но в некоторых регионах она превышала 90 % (Нижегородская, Самарская, Свердловская области, Красноярский край, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО). В наибольшей зависимости от федерального бюджета находились большинство автономных округов, республики Северного Кавказа, республика Марий-Эл, Калмыкия, республика Горный Алтай, Тыва, Еврейская АО, Алтайский край, Камчатская и Магаданская области, в которых доля собственных доходов составляла менее половины общих бюджетных доходов<sup>17</sup>.

Практически все десятилетие 90-х годов бюджетные отношения регионов и Центра развивались стихийно, регулировались множеством законов, президентских указов и подзаконных актов, зачастую противоречащих друг другу. До 2000 годов межбюджетные отношения регулировались упомянутыми выше законами, принятыми в начале 90-х годов и не отвечавшими новым требованиям регулирования взаимоотношений бюджетов различных уровней. В результате усиливалось экономическое неравенство субъектов Федерации: если в бюджетах республик доля поступлений из федеральной казны составляла 59 %, то в бюджетах краевых и областных – всего лишь 26 %. Углублялась экономическая зависимость субъектов Федерации от Центра, равно как и межрегиональные различия по доле в региональных бюджетных доходах финансовой поддержки из федерального бюджета. Одни регионы либо во-

обще ее не получали, либо получали в незначительных объемах, в других регионах доля помощи могла достигать 70–80 %, а иногда и больших значений. Предоставление финансовой поддержки осуществлялось посредством разных механизмов: в виде трансфертов из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации (или Фонда финансовой поддержки регионов – ФФПР), так называемых взаимных расчетов, бюджетных ссуд, субвенций и дотаций. Конкретные вопросы бюджетных взаимоотношений Федерации и ее субъектов регламентировались ежегодно принимаемыми законами о федеральном бюджете, где устанавливались пропорции разделения налогов между федеральным и региональным бюджетом, объемы финансовой помощи региональным бюджетам, причем методика распределения трансфертов из ФФПР ежегодно менялась. Понятно, что в таких условиях предоставление регионам финансовой помощи базировалось не только на экономических подходах, но и на политических расчетах и лоббировании, что, в свою очередь, приводило к неэффективному использованию бюджетных ресурсов, отсутствию стимулов у регионов к сокращению неоправданных расходов.

Региональные бюджеты несут основную тяжесть расходов на социально-культурные мероприятия. В расходах на образование – до 80 %, на культуру – почти 70 %, на здравоохранение – до 90 %. Доля расходов на социальное обеспечение в связи с передачей из федерального в региональные бюджеты затрат по содержанию сети социальной защиты населения (пенсии, пособия) и расходов на пособия на детей составляла около 90 %.

Какова в этом плане ситуация в других странах? По мнению А.М. Лаврова, российская система ближе всего к модели североевропейских стран – Швеции, Норвегии, Финляндии и Дании. Территориальные бюджеты этих стран составляют в среднем 67 % от консолидированных государственных расходов. Тогда как в среднем для стран



ОЭСР эта величина едва достигает 40 %. Через территориальные бюджеты четырех указанных стран финансируется примерно 75 % государственных расходов на образование, 96 – на здравоохранение, 87 – на социальное обеспечение, 82 – на культуру и отдых, 67 – на городское хозяйство и 41 % – на содействие экономическому развитию. Среди других высокоразвитых стран только территориальные бюджеты англосаксонских государств отличаются высокой долей финансирования образования (в среднем 84,4%) и культуры (80%), в остальных расходах участие территориальных бюджетов менее значительно<sup>18</sup>.

Помощь регионам со стороны Центра растет фактически во всех федеральных государствах. Например, если в 1950 г. в США она составляла всего 2,3 млрд. долларов, то к 1990 г. выросла до 135,4 млрд. долларов и продолжала возрастать в последующие годы. Комментируя данные такого рода, П.К. Ордешук (Калифорнийский технологический институт, США) и О.В. Швецова (Университет им. Вашингтона в Сент-Луисе, США) отмечают, что хотя роль американских штатов усиливается в распределении бюджетных поступлений, перечисления в их пользу со стороны федерального правительства тоже растут, что предполагает расширяющуюся базу для федерального вмешательства в политику штатов, по крайней мере в тех областях, на которые центр выделяет средства»<sup>19</sup>.

Как конкретно обстоит дело в этой сфере межбюджетных отношений в Российской Федерации?

В любой стране существуют диспропорции между регионами по уровням экономического развития, способности самостоятельно финансировать социальные задачи. Огромные масштабы таких диспропорций в России общеизвестны, и ни у кого не вызывает сомнения необходимость оказания финансовой помощи из федерального бюджета наименее развитым территориям. Анализ социального положения в регионах показывает, что к концу 90-х годов

значительно выросли у большинства из них потребности в повышении уровня регулирования Центром социально-экономических отношений в Российской Федерации. Это обусловлено объективными факторами, прежде всего различиями в уровнях экономических потенциалов, обеспечения природными ресурсами, экспортными возможностями. Тенденция к росту дифференциации регионов по уровню жизни, к сожалению, остается. Например, разница среднемесячных доходов в Москве и в Агинском Бурятском АО составляла 13 раз. Если в столице соотношение среднемесячного дохода и прожиточного минимума равнялось 405,6 %, то в Коми-Пермяцком АО оно составляло лишь 58,9 %. Различия в самых богатых и самых бедных регионах по среднемесячному доходу, среднедушевому прожиточному минимуму выглядели таким образом.

К «богатым» относят Якутию, Карелию, Коми, Калмыкию, автономные округа Тюменской области, Башкортостан, к группе со средним уровнем дохода – Алтайский край и Бурятию, к «бедным», с низким уровнем номинальных доходов населения – в основном национальные образования Поволжья и Северного Кавказа: Марий-Эл, Мордовию, Чувашию, Татарстан, Дагестан, Кабардино-Балкарию, Северную Осетию, Удмуртию, Тыву.

Если в 80-е годы Центр обеспечивал относительно небольшой разрыв в уровнях региональных доходов, то в следующее десятилетие неравенство стало существеннее. Рост доходов происходил, прежде всего, в сырьевых регионах с высоким экспортным потенциалом – Якутии, Карелии, Тюменской области – и снижался в регионах Северного Кавказа и Поволжья. Это приводит к ситуации, когда ВВП на душу населения по паритетам покупательной способности оказывается наивысшим в Ханты-Мансийском АО и Ямало-Ненецком АО, где данный показатель превышает среднероссийский, соответственно, в 4,7 и 4,2 раза. Москва оказывается только на третьем месте

(превышение в 2,6 раза); в двенадцать регионов с наивысшими показателями ВВП на душу населения входят также Коми, Татарстан, Якутия. В общей для всех ситуации неравенства особенно сильно страдают:

– регионы с концентрацией производств, оказавшихся неэффективными при нынешних ценах или потерявших спрос внутри страны. Бедствующие районы: Север, Западная и Восточная Сибирь, Дальний Восток, Северный Кавказ;

– депрессивные зоны в Европейской, сравнительно благополучной, части России – регионы-жертвы моноструктуры своих экономик – текстильный край;

– регионы с особыми экономическими условиями – северные районы страны.

Оценивая же ситуацию в целом, надо признать, что благосостояние, а в известных условиях просто выживание многих регионов в решающей степени зависят от Центра. Ясно, что предотвратить дальнейший рост социальной дифференциации регионов, чреватый катастрофическими опасностями для федераций, может только центральная власть путем рационально обоснованного перераспределения региональных ресурсов. Это неизбежно вызовет недовольство известной части элит и населения в некоторых регионах, особенно тех, которые считаются «донорами». Что можно сказать по этому поводу?

Во-первых, в конечном счете речь идет о федеративной целостности государства, которая окажется под вопросом, если социально-экономические различия по регионам будут углубляться; надо выбирать: либо единая Россия, либо конфедеративные отношения. Во-вторых, недопустимо из-за эгоистических материальных выгод временного характера разрушать многовековые традиции межнационального общения российских этносов; следовало бы наконец прекратить споры о том, «кто кого кормит», идущие еще со времен СССР, распад которого привел к тому, что

практически все республики и народы бывшей великой державы вконец обнищали, включая и «кормильцев», и «потребителей». Следовало бы учитывать и тот факт, что в массовом сознании утверждаются представления о несправедливом характере самого бюджетного федерализма. Показательны результаты опросов населения, проводимые Центром социологии национальных и региональных отношений ИСПИ РАН. Респондентам задавался вопрос: «В условиях экономического кризиса обострился вопрос о вкладе каждого региона в общероссийское достояние. Считаете ли вы, что ваш регион дает больше другим, чем получает от них (столько же, сколько получает; дает меньше, чем получает)». Подавляющее большинство отмечало, что именно их регион дает больше другим регионам, чем получает от них. Подобным образом ответили, например, 52 % опрошенных в 2010 г. жителей Оренбурга; 49 % опрошенных в Удмуртии; 30 % – в Хакасии; 47,2 % – в Башкортостане<sup>20</sup>.

Никто никогда убедительно не доказал экономическую правомерность существующих пропорций деления регионов на «доноров» и «дотационников». Если сопоставить средства, поступающие с данной территории в федеральный бюджет, и суммарные расходы на этой же территории из федерального бюджета, включая финансовую помощь субъекту Федерации, то окажется, что в России не общеизвестная дюжина, а более 30 регионов-доноров, на территории которых проживает почти 60% населения страны. По другим расчетам, количество реальных регионов-доноров превышает полсотни.

Президент межрегионального общественного фонда содействия развитию экономических отношений «Новая экономическая перспектива» С.И. Алексеев, который приводит эти данные, справедливо отмечает, что пора покончить с практикой разделения регионов по дотационному критерию. «На фоне нарушенного правового и экономиче-

ского пространства, недоразвитости рыночных рычагов и слабости исполнительной власти, – пишет он, – возрастает роль межбюджетных отношений как стержня новой экономической политики, как прочной базы для сохранения федерализма. Цель такой политики – достичь самостоятельности регионов, сокращения их дотационности и обеспечения самостоятельности бюджетов всех уровней на основе оценки способности регионов к самообеспечению и саморазвитию... должна быть создана целостная законодательная база, нормативно-правовое обеспечение системы межбюджетных отношений»<sup>21</sup>.

Серьезным недостатком бюджетной системы явилась сама практика согласования бюджетов территорий. Основная доля доходов консолидированного бюджета формируется за счет налогов, носящих федеральный характер, которые по дифференцированным нормативам зачисляются в соответствующие бюджеты. Сложилась ненормальная ситуация. С одной стороны, законодательно было установлено право органов власти на местах самостоятельно формировать расходную часть бюджета, исходя из своих представлений о нуждах региона. В то же время местные органы власти оказываются вынужденными утверждать свои планы расходования бюджетных средств в вышестоящих инстанциях, поскольку именно там определяется их доходная база. Дело осложняется еще и тем, что в период с 90-х годов нормативная база формирования бюджетов оказалась полностью разрушенной. Было осуществлено крупномасштабное и методически никак не обеспеченное перераспределение бюджетных расходов между уровнями управления, причем без учета инфляции. Поэтому широкое распространение получили взаимное недоверие, приписки, завышение смет расходов и т.п. явления. Сложившаяся система формирования бюджета была одной из причин острого противостояния исполнительной и представительной власти на местах. Все переговоры и согласования осу-

ществлялись преимущественно по линии исполнительной власти, без участия депутатов, которые имеют право самостоятельно определять направления использования бюджетных средств. Отсюда конфликты с исполнительной властью, вынужденной придерживаться договоренностей, достигнутых с федеральными органами.

В региональные бюджеты, помимо прямой финансовой помощи, поступают ресурсы и по федеральным целевым программам развития регионов, а также субвенции, средства на поддержку депрессивных территорий и иные расходы из федерального бюджета. Такая распыленность и многоканальность финансовых потоков между Центром и регионами затрудняет их регулирование, ведет к увеличению неконтрольных ассигнований. В структуре расходов федерального бюджета, ежегодно выделяемых на поддержку социально экономического развития регионов, доля собственно трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов невелика и имеет тенденцию к сокращению.

Определенный порядок в формирование межбюджетных отношений внесла принятая концепция формирования межбюджетных отношений в РФ, в которой рассматриваются разнообразные аспекты этих отношений, в том числе разграничение расходных полномочий и источников доходов, повышение взаимной ответственности участников межбюджетных отношений. В сущности, она является сводом принципов, на основе которых согласуются интересы регионов и Центра в финансовой области.

Наряду с предоставлением текущей финансовой поддержки, в соответствии с концепцией должна проводиться избирательная инвестиционная поддержка развития регионов, причем по двум направлениям: социальному и производственному, в первом случае в основном на безвозвратной основе, во втором – на возвратной. В концепции предлагается также целый ряд мер, направленных на оздоров-

ление региональных и муниципальных финансов. Предлагаются механизмы, направленные на стимулирование повышения доходов и сокращение расходов, введение обусловленности предоставления финансовой помощи, выделение регионам дополнительных средств на возвратной основе, служащих активизации процессов финансового оздоровления их бюджетов, содействию реформированию бюджетной среды, стимулированию экономических реформ<sup>23</sup>.

У каждого региона имеются свои специфические социально-экономические интересы, заключающиеся в создании и развитии социальной среды обитания, нормальном функционировании территориальной инфраструктуры. В соответствии с этими интересами органы власти субъектов Федерации проводят свою социально-экономическую политику, расходуют финансовые средства, в том числе и средства региональных бюджетов. Разграничение бюджетных полномочий между уровнями бюджетной системы включает и разработку процедур установления и реализации нормативов бюджетного обеспечения социальных гарантий и механизмов, позволяющих соблюдать эти гарантии; формирование системы критериев оценки развития регионов, обеспечивающей финансирование приоритетных региональных и межрегиональных программ, и другие аспекты, связанные с реализацией принципов бюджетного федерализма.

Задача выравнивания социально-экономического развития субъектов состоит не в доведении показателей социально-экономического развития субъектов Федерации до одного уровня, а в смягчении высокой региональной дифференциации душевого уровня производства и социального развития путем обеспечения минимальных социальных стандартов во всех регионах, локализации кризисных явлений в экономике и социальной сфере. Согласно концепции, меры по ликвидации региональной социально-

экономической дифференциации должны содействовать общему подъему национальной экономики, укреплению единого экономического пространства страны и повышению благосостояния граждан.

Основным документом, регулирующим межбюджетные отношения, стал Бюджетный кодекс России, который определяет порядок оказания финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации. Она может быть осуществлена в следующих формах: предоставление дотаций на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ; предоставление субвенций на финансирование отдельных целевых расходов; предоставление бюджетной ссуды на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджета субъекта Федерации (ст. 133). Предоставление финансовой помощи на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности определяется на основе нормативов финансовых затрат на государственные услуги в целях финансирования расходов, обеспечивающих минимальные государственные социальные стандарты; перечень, виды и количественные значения последних устанавливаются федеральным законом и определяются возможностями консолидированного бюджета РФ. Все бюджеты составляются и исполняются на основе принципа приоритетного финансирования расходов, приоритетного финансирования расходов, связанных с обеспечением минимальных государственных социальных стандартов при безусловном исполнении долговых обязательств (ст. 135).

Кодекс устанавливает в статье 132 принцип равенства бюджетов субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, который предполагает установление единых для всех субъектов нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов в бюджеты регионов и единого порядка уплаты федеральных налогов и сборов. Нормы



тивы финансовых затрат на предоставление государственных услуг, минимальная бюджетная обеспеченность, являющиеся основой для расчета финансовой помощи из федерального бюджета, определяются на основе единой методики с учетом социально-экономических, географических, климатических и иных особенностей субъектов РФ и согласовываются с ними при принятии закона о бюджете на очередной финансовый год. Прошлые соглашения между Российской Федерацией и субъектом РФ, содержащие нормы, нарушающие единый порядок взаимоотношений между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ, другие положения, установленные Кодексом, федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, являются недействительными и исполнению не подлежат<sup>24</sup>.

Бюджетный кодекс – важный законодательный акт, призванный обеспечить финансовые основы согласования интересов Центра и регионов. Именно на это направлены соответствующие его статьи. Но полностью ли они выполняются на практике? Ответ на этот вопрос дает федеральный бюджет 2001 г., который, в отличие от прошлых бюджетов, содержит ряд новых положений, вносящих существенные изменения в состав доходов и расходов федерального бюджета, а также в межбюджетные отношения с субъектами РФ. Так, предлагается ликвидировать целевой статус практически всех действующих в настоящее время целевых бюджетных фондов, за исключением фонда Министерства Российской Федерации по атомной энергии, который включается в состав доходов федерального бюджета. Кроме того, вносятся изменения в действовавший порядок зачисления в федеральный бюджет и региональные бюджеты налога на добавленную стоимость по товарам (работам, услугам), производимым на территории РФ. Поступления от этого налога учтены в доходах в размере 100 % вместо 85 % в 2000 г. Средства от дополнительной

централизации НДС направляются в специально образуемый фонд компенсаций. Средства этого фонда будут направляться на расходы в соответствии с федеральными законами «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей». Раньше эти расходы осуществлялись из региональных бюджетов Российской Федерации. Предусмотрена также ликвидация Государственного фонда занятости с включением его в состав федерального бюджета.

В целом это позволит установить более эффективный контроль за расходованием бюджетных средств. Однако, с другой стороны, предлагаемая централизация НДС лишает региональные органы исполнительной власти одного из ведущих регулирующих налогов, который в рамках межбюджетных отношений способствует сбалансированию как региональных, так и местных бюджетов. При этом сумма, передаваемая из Фонда компенсаций в региональные бюджеты, строго фиксирована и в случае перевыполнения установленного бюджетного задания по указанному налогу полностью будет оставаться в федеральном бюджете.

Предусмотренные статьей 12 закона о бюджете положения о зачислении региональных и местных налогов и сборов, являющихся источниками формирования бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, на счета органов федерального казначейства также ведут к централизации управления региональными и местными финансами и вступают в противоречие с принципом самостоятельности бюджетов, установленных статьей 31 Бюджетного кодекса. В нем есть и специальная статья о распределении налоговых доходов по уровням бюджетной системы, согласно которой налоговые доходы бюджетов субъектов РФ должны составлять не менее 50% суммы доходов консолидированного бюджета Российской Федерации. На 2011 г. соотношение доходов в проекте консоли-

дированного бюджета предлагается ощутимо уменьшить долю доходов бюджетов субъектов Российской Федерации. При этом в связи с принятием отдельных глав Налогового кодекса доходная база бюджетов субъектов РФ в 2011 г. будет иметь прямые и ничем не обеспеченные потери, прежде всего вызванные снижением с 2,5 до 1% ставки налога на пользователей автомобильных дорог на сумму более 60 млрд. рублей. Причем не учитываются дополнительные потери субъектов Федерации – доноров, вызванные изъятием у них налога на добавленную стоимость и неравноценную замену этих средств отчислениями из фонда компенсаций. Как показывает анализ, в нормах и положениях проекта закона о федеральном бюджете в десятках статей предоставляется правительству право самостоятельно определять порядок и условия исполнения федерального бюджета, чего не должно быть в условиях действия Бюджетного кодекса страны и другого бюджетного законодательства.

Разумеется, отдельные положения действующих законов не должны быть раз и навсегда установленными, тем более в такой сложной экономической обстановке, которая существует в России. Но предлагая в бюджете нормы и положения, вступающие в противоречие с действующим законодательством, правительство должно было бы в первую очередь добиться изменения этих законов в установленном порядке, а затем уже составлять бюджет с учетом сделанных поправок. Этого сделано не было, в результате чего подрывается авторитет федеральных законов и снижается уровень стабильности финансового положения субъектов Федерации.

Социально-экономическая стратегия Центра не может сводиться только к решению краткосрочных задач, ликвидации критических ситуаций в регионах. Она призвана обеспечить стабильность в государстве, а это значит, что региональная политика должна строиться на согласовании

интересов Центра и регионов, поиске взаимоприемлемых решений. Поэтому она нуждается в социальной направленности, строгом учете социальной дифференциации регионов. Финансирование такой политики следует осуществлять не только путем простого перераспределения средств через федеральный бюджет и вложения их в социальную сферу наиболее нуждающихся в этом регионов, необходимо также государственное стимулирование развития производства, малого бизнеса и кооперативов (в сельскохозяйственных регионах центра и юга России). В этих целях целесообразно содействовать местным инициативам по обеспечению трудоустройства молодежи, учитывать региональные аспекты социальной политики государства при определении приоритетов развития здравоохранения и образования, социального обеспечения, при разработке федеральных программ занятости.

Вместе с тем социально-экономическое состояние регионов в большой, если не в решающей, степени зависит от политики самих регионов. На них ложится ответственность за решение не только региональных, но и многих общих проблем, таких, как преодоление структурного кризиса, прекращение расхищения природных богатств российской экономики и другие. Активизация воспроизводственных процессов должна начинаться именно с регионального уровня – путем налаживания систем землепользования, социальной сферы, обновления производственных фондов. Следует покончить с отождествлением федеральной региональной политики с системой региональных льгот и привилегий и сделать в ней упор на такие задачи, как прогнозирование и контроль региональных последствий федеральных программ, мобилизация внутренних ресурсов каждого региона. В процесс принятия решений в Центре должно войти гласное распределение доходов и расходов от общефедеральных инвестиционных программ между различными территориальными уровнями.

Решение такого рода проблем связано с бюджетными взаимоотношениями субъектов Федерации и муниципальных образований, правительство принимало ряд законодательных актов еще в далеком 1997 году, регулирующих такие отношения внутри регионов, но они носили очень общий характер. В сентябре 1997 г. был принят Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», который достаточно детально регламентирует процесс формирования доходной части местных бюджетов. В частности, в законе устанавливаются минимальные нормативы зачисления федеральных и региональных налогов в местные бюджеты, а также вводится положение о формировании фондов финансовой поддержки муниципальных образований.

В последние годы в регионах ставятся и решаются в теоретическом и практическом плане сложнейшие актуальные вопросы: какой быть новой России, каким путем идти, какими средствами, методами обеспечить преодоление экономических и социальных трудностей.

Каждому региону Федерации приходится постоянно иметь дело с чрезвычайно сложным комплексом вопросов, требующих незамедлительных и перспективных решений, которые зависят от согласованности интересов разных уровней власти. Сама эта зависимость, в свою очередь, связана с отношениями регионов по горизонтали, прежде всего на их хозяйственном поле деятельности.

Развитие российского федерализма открыло перед регионами неизвестные в прошлом возможности самостоятельных решений при установлении межрегиональных экономических контактов. Для этого существует на федеральном и на местном уровне определенная правовая база. Стимулирует эти контакты самое природно-ресурсное разнообразие регионов, чрезвычайно широкий спектр их хозяйственных возможностей и потребностей, многолетние традиции межобластного взаимодействия. Первое место в

этой сфере, по понятным причинам, принадлежит федеральной столице: Москва имеет свыше 160 межрегиональных соглашений о сотрудничестве, ее партнерами являются более 70 субъектов РФ, десятки городов России. При московском правительстве был создан межрегиональный фонд «Сотрудничество», одной из задач которого является обеспечение поставок продовольствия из регионов. К началу 2010 г. в субъектах РФ было открыто свыше 80 межрегиональных маркетинговых центров, являющихся фактически экономическими представительствами Москвы<sup>25</sup>. Именно связи с регионами делают столицу крупнейшим промышленным и финансово-экономическим центром России.

Развитие таких связей жизненно необходимо для экономики каждого региона РФ, образовавшегося как часть того или иного хозяйственного комплекса Советского Союза.

В новых условиях с развитием рыночных отношений возникла острая необходимость восстановления прежних хозяйственных связей либо замены их на эквивалентные. В 90-е годы получили распространение различные формы экономического сотрудничества. Уже в начале этого десятилетия политические и хозяйственные круги регионов стали осознавать, что реформы сопровождаются катастрофическими издержками для экономической жизни, что надо налаживать межрегиональную интеграцию. Объединяющими факторами стали, помимо географических, функциональные потребности промышленности регионов, единая транспортная и энергетическая системы, общие экологические проблемы.

Одну из важных форм сотрудничества образуют двусторонние договоры и торгово-экономические соглашения между республиками, краями и областями, как в границах крупнейших экономических районов, так и за их пределами.

Политические формы межрегионального сотрудничества проявляются при разработке и реализации федеральных целевых программ, охватывающих сразу несколько регионов: «Сибирь», «Дальний Восток и Забайкалье», «Северный Кавказ» и другие. Так, программа «Сибирь», согласно заявленным в ней целям, направлена на решение крупных географических, социально-экономических, экологических и научно-технических проблем федерального уровня, на всестороннюю интеграцию сибирских субъектов Федерации, активизацию их взаимодействия с другими регионами России, экономического сотрудничества с зарубежными странами, прежде всего СНГ и Азиатско-Тихоокеанского региона, а также на создание более эффективного механизма саморазвития Сибири.

В разработке и реализации такого рода программ принимают участие различные объединения городов и других муниципальных образований отдельных регионов или одного субъекта Федерации (Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Союз городов Северо-Запада России, «Города Урала», Союз городов Заполярья и Крайнего Севера, Союз городов Тюменской области и др.), а также «отраслевые» объединения городов (Ассоциация закрытых административно-территориальных образований Минатома и Минобороны России). Самым известным объединением муниципальных образований в России является Союз российских городов, объединяющий около 100 городов, административных и промышленных центров Российской Федерации, а также в качестве ассоциированных членов другие объединения муниципальных образований.

В межрегиональном экономическом сотрудничестве на первый план выдвигаются, наряду с указанными выше задачами, вопросы выравнивания сложившихся диспропорций в развитии территорий данного региона, координации действия органов местной власти по преодолению отставания в экономике и социальной сфере. Они решаются на

основе расширения и укрепления межрайонных хозяйственных и торговых связей, создания эффективного рынка товарно-денежного обращения, развитой инфраструктуры и финансовых взаимоотношений. Речь идет о выработке таких механизмов и технологий, которые бы позволили при всей разобщенности в работе хозяйствующих субъектов территорий создать им максимально благоприятные условия для восстановления действовавших ранее и создания новых кооперированных связей, развития специализации в совместной хозяйственной и торговой деятельности. Важную роль при этом играют двусторонние соглашения между регионами.

Проблема согласования социально-экономических интересов регионов и Федерации со стратегическими задачами России имеет огромное значение. Продуманное решение этой проблемы, проведение ответственной и взвешенной региональной политики позволят обеспечить внутриполитическую стабильность и единство Федерации, развитие страны как многонационального федеративного государства и, не в последнюю очередь, – его национальную безопасность.



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Современное положение регионов России обусловливается действиями самых различных политических и социально-экономических факторов, интерпретируется по-разному местными и политическими элитами. С одной стороны, в результате сепаратистских настроений на местах необоснованно создается мнение о возможности полной политической самостоятельности и хозяйственной самодостаточности, откуда возникает стремление максимально обособиться от Центра. С другой стороны, существовала и существует объективная разница в стартовых условиях, ресурсных потенциалах, в способности экономики того или иного региона к развитию. По этим причинам многие регионы, в том числе сибирские, вынуждены постоянно обращаться за помощью к центральным органам.

Рыночные отношения сами по себе не могут создать социально-политические и экономические условия, которые бы позволили на различных территориях обеспечить относительно равный уровень жизни населения. Дифференциация уровней жизни неизбежно ведет к миграции населения, обострению межрегиональных противоречий и, как следствие, к замедлению развития регионов с более неблагоприятными условиями жизни. Опора на саморегуляционные возможности рыночных механизмов хозяйствования и отсутствие общегосударственной политики регионального развития усугубляют дезинтеграцию уровней жизни. Поэтому региональная политика должна стать одним из важнейших, достаточно самостоятельных направлений федерального регулирования экономического развития. Она призвана обеспечить наиболее оптимальное территориальное размещение и развитие производительных сил, достойные условия жизни населения различных территорий, уменьшение издержек переходного периода.

В силу уникальности того или иного региона или территории государственное регулирование распространяется и на условия и образ жизни населения данного региона, экономическую среду, направления предпринимательской деятельности. От правильности выбора в региональной политике и стимулирования именно тех направлений, которые обеспечивают эффективное и бесконфликтное развитие регионов, зависит ее привлекательность для проживания населения, размещения отраслей народного хозяйства. Нельзя не учитывать и то, что, как показывают сибирские реальности, вследствие естественно-исторических процессов государственное регулирование в регионах должно обладать определенной спецификой. В связи с этим в процессе становления региональной модели государственного регулирования возникает проблема степени и границ применения накопленного мировым опытом определенного инструментария и возможности его адаптации к конкретным регионам.

В этой связи большое значение приобретает политико-правовое урегулирование роли федеральных округов в согласовании интересов Центра и регионов. Прежде всего, представляется целесообразным обеспечить условия для того, чтобы округа, не препятствуя прямым взаимодействиям субъектов РФ с федеральным Центром, сосредоточили усилия на решении ряда конкретных задач социально-экономического развития регионов. К их числу относятся инвентаризация федерального имущества и федеральных природных ресурсов, а также управление ими, бюджетное содействие реально дотационным регионам, социальная помощь населению, поддержание минимальных социальных гарантий и стандартов, комплексное решение инфраструктурных проблем округа как единого поля хозяйственной деятельности, методическое содействие в разработке программ социально-экономического развития отдельных субъектов Федерации и их координация, создание

долговременной концепции развития округа. Для решения этих задач необходимы аналитические разработки по следующим направлениям: совершенствование нормативно-правовой базы, развитие механизмов проведения единой социально-экономической политики на уровне федерального округа, введение окружных социальных нормативов и другие меры, требующие экономического обоснования и правового оформления. По сути, речь идет о создании принципиально новой системы территориального управления государством, позволяющей увязать зачастую разнонаправленные интересы Федерации и ее субъектов, обеспечить защиту общенациональных интересов на региональном уровне, гарантируя при этом учет интересов субъектов Федерации.

Надо подчеркнуть и значение исторических традиций, какими бы ни представлялись они с нынешних политических или моральных позиций. В царские и советские времена согласование интересов Центра и регионов основывалось на своего рода «общественном договоре» между верховной властью и местными политическими и иными структурами. Он, разумеется, не выражался в тех правовых формах, какие были приняты в западных демократиях, но, в сущности, выполнял ту же, что и у них, согласительную роль.

В дореволюционной России эта роль воплощалась в закрепленных с согласия регионов законодательством патерналистских полномочиях «царя-батюшки», ответственного за внутренний мир в империи и ее безопасность. После 1917 г. эту миссию переняла коммунистическая партия – сначала в лице «отца народов» Сталина, затем в виде «коллективного руководства» КПСС. При всех известных различиях и издержках преемственность в эффективном урегулировании взаимоотношений регионов и Центра сохранялась.

Закат советской эпохи наступил, когда верховная власть проявила признаки неспособности выполнять свои

обязательства перед обществом в этой сфере своих полномочий, включая и региональные аспекты, исключительно важные в столь разнообразном в геополитическом и этносоциальном отношениях в государстве. Провал попытки «революции сверху» в годы «перестройки» коренился в разложении как раз «верхов», беспомощных перед лицом надвинувшегося кризиса и утративших доверие общества в результате неспособности реформировать систему без радикальной ломки социально-политических порядков. После неизбежного разочарования в реформах наступил период неопределенности, в течение которого центральная власть как бы расторгла общественный договор в одностороннем порядке, а регионы впали в прогрессирующую оппозицию, выдвигая все новые и новые требования к Центру, не выполняющему своих обязательств.

Такого рода тенденции трудно преодолеть. В послании Федеральному Собранию РФ в июле 2000 г. Президент В.В. Путин, обосновывая необходимость переломить их, отмечал: «Центр и территории, региональные и местные власти все еще соревнуются между собой за полномочия. А за их часто взаимоуничтожающей схваткой наблюдают те, кому выгодны беспорядок и произвол, кто использует отсутствие эффективного государства в собственных целях. И некоторые хотели бы сохранить такое положение на будущее. Вакуум власти привел к перехвату государственных функций частными корпорациями и кланами. Они обросли собственными теневыми группами, группами влияния, сомнительными службами безопасности, использующими незаконные способы получения информации».

В России объективно существуют широкие возможности единения народов и регионов. Веками они жили вместе в составе одного государства, включенные в его экономическое, финансовое, социокультурное пространство. В сознании большинства полиэтнического населения страны прочно закрепилось представление о России как о едином

целом, которое следует сохранять и укреплять. В том, чтобы не допустить распада, заинтересованы и регионы с высоким удельным весом промышленности, тяготеющие к горизонтальной интеграции, и области развитого сельскохозяйственного производства, испытывающие потребность в обширном внутреннем рынке, и экономически слаборазвитые регионы с неблагоприятными природно-климатическими условиями, которые нуждаются в государственной поддержке Центра. У большинства субъектов Федерации нет необходимых условий для формирования собственного государства в ключевых сферах жизнедеятельности – экономической, оборонной, социокультурной и т.д. К тому же исторический опыт свидетельствует: децентрализация и государственное самоопределение вовсе не ведут к благосостоянию и демократии в обществах, где не выработались устойчивые традиции самоуправления и самоорганизации. А Россия, включая ее регионы, объективно представляет собой именно такое общество.

Проблема в том, чтобы возможности согласования интересов были реализованы. А это может сделать лишь сильная государственная власть, способная поставить политические и правовые преграды сепаратизму и вместе с тем пресечь тенденцию к сверхцентрализации, иначе говоря, восстановить в соответствии с изменившимися условиями нормы «общественного договора», приемлемые для всех субъектов Федерации. Назрела настоятельная необходимость рациональной реконструкции системы межрегиональных и национально-этнических отношений, с учетом новых форм взаимодействия регионов и Центра, потребностей развития горизонтальных связей между ними, совершенствования статуса автономий и т.д. Речь идет о формировании такого национально-государственного устройства, которое позволило бы развязать узлы существующих противоречий, использовать отечественный и международный опыт согласования позиций регионов и федерального Центра.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Абдулатипов Р.Г., Болтенков Л.** Опыты федерализма. М.: Республика, 1994.
- Абдулатипов Р.Г.** и др. Федерализм в истории России. Т. I–III. М.: Республика, 1992–1993.
- Абдулатипов Р.Г.** Национальный вопрос и государственное устройство России. М., 2009.
- Алексеева Е.В.** Русская Америка. Американская Россия? Екатеринбург, 1998.
- Американский и сибирский «фронтит». Томск, 1997.
- Анализ развития регионов России. Политические ориентации населения регионов России. М.: TACIS 2012.
- Аринин А.Н.** Российская государственность и проблемы федерализма. М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 1997.
- Аринин А.Н., Марченко Г.В.** Уроки и проблемы становления российского федерализма. М.: ТОО «ИнтелТех», 2011.
- Аринин А.Н.** К новой стратегии развития России. Федерализм и гражданское общество. Идеино-теоретические, политические и правовые аспекты. М.: ООО «Соверо-Принт», 2000.
- Асимметричная Федерация: взгляд из центра, республик и областей. М.: ИС РАН, 1998.
- Асимметричность федерации. М.: Юрид. лит., 1997.
- Афанасьев М.** Правящие элиты и государственность посттоталитарной России. Воронеж: Ин-т практической психологии, 2015.
- Баглай М.В.** Конституционное право Российской Федерации. – М., 1998.
- Бирюков С.А.** Легитимация статуса региональной политической власти // Вестник МГУ. 1997. Сер. 18. № 4. С. 77–95.
- Бобков В.Н.** Региональная дифференциация доходов и уровня жизни и выработка социальной политики в Российской Федерации (новая постановка проблемы) // Уровень жизни населения регионов России. М., 2012. № 9. С. 4–28.
- Богачева О.** Российская модель бюджетного федерализма в свете мирового опыта. II Мировая экономика и международные отношения. М., 1995. № 9. С. 104–125.

- Бойко В.И.** Сибирь в глобальном и региональном измерении XXI века. Новосибирск, 2011.
- Бондаренко О., Маланчук Л., Москвин Ю.** Красноярский край в выборах 1990–1998. Красноярск, 1998.
- Борисов С.В.** Внешнеполитическая деятельность российских регионов как атрибут их политической самоидентификации // Что хотят регионы России? – М., 2014.
- Борзенков С., Новиков А., Чернышев А.** Особенности развития политико-экономических процессов в российской провинции. М., 1997.
- Бурбанк Дж.** Империя и гражданское общество. Имперская конструкция России и Советского Союза // Имперский строй России в региональном измерении. М., 1997.
- Бухвальд Е.** Регулирование отношений собственности между Российской Федерацией и ее субъектами // Вопросы экономики. 1997. № 7.
- Бухвальд Е.** От псевдосимметрии к асимметричной федерации: экономические аспекты российской модели федерализма // Асимметричность федерации. М.: ТАСИС, 1997. С. 123–139.
- Бюджетный кодекс Российской Федерации. М., 2010.
- Бюджетный процесс в зарубежных государствах. М., 1996.
- Бюджетный федерализм: опыт развитых стран. М., 1996.
- Валентей С.Д.** Российский федерализм: Государственное регулирование и экономический рост // Федерализм и региональные отношения: Опыт России и Западной Европы. М., 2014.
- Валентей С.Д.** Федерализм: российская история и российская реальность. М.: Ин-т экономики РАН, 2001.
- Васильев В.** Федеральное законодательство и компетенция органов местного самоуправления // Законы области как субъекта Российской Федерации / под ред. Ю. Тихомирова. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 2014.
- Вопросы национальных и федеративных отношений. М., 1999.
- Восточносибирский регионализм: социокультурный, экономический, политический и международный аспекты: мат. науч.- практ. конф. М., 2011.

- Выборы и партии в регионах России. Сборник учебных материалов по курсу «Политическая регионалистика» / под ред. Г. Люхтерхандт-Михалевой и С. Рыженкова. М.-СПб., 2012.
- Галаев А., Королева-Конопляная Г.** Федерализм в России: исторические предпосылки и современный этап развития. М.: Славянский диалог, 2013.
- Гатагова Л.С.** Империя: идентификация проблемы. Исторические исследования в России. Тенденции последних лет. М., 2002.
- Гельман В.Я.** Заметки о регионализации: тюменский вариант // Рациональный регионализм / под ред. В. Бакштановского и др. Тюмень; М.: Начала-пресс, 2009.
- Гельман В.Я.** Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики // ПОЛИС. 2010. № 1.
- Гельман В.Я., Рыженков С.И.** Политическая регионалистика России: история и современное развитие // Политическая наука современной России: тенденции развития. М., 1999.
- Голосов Г.** Сравнительное изучение регионов России: проблемы методологии // Органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Рязань, 21–22 ноября. Рязань, 2015.
- Горшенина Е.В.** Экономическое развитие региона: Приоритеты, механизмы, модели. Тверь, 1999.
- Горяченко Е.Е., Пушкарев В.М.** Социальные аспекты развития Тюменского нефтегазового региона // Регион: экономика и социология. Новосибирск, 1994. № 2.
- Гранберг А.Г.** Основы региональной экономики. М.: ГУ ИШЕ, 2008.
- Гранберг А.Г.** Региональная политика в программах экономических реформ (уроки разработки и реализации) // Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт: сб. науч. трудов. Новосибирск, 2011.
- Доленко Д.В.** Политика и территория. Основы политического равновесия. Саранск: Издательство мордовского Университета, 2000.
- Дымов Д.Е.** Конституционные гарантии целостности федерации в зарубежных странах. М., 1996.
- Единая конституционная система Российской Федерации. М.: Государственная Дума, 1994.



- Жизненный потенциал этнокультурного развития современной Сибири. Барнаул, 1999.
- Зубов В.М.** Переход. Красноярский край: взгляд на московские реформы. М., 1999.
- Иванов В.В.** Российский федерализм и внутригосударственная договорная политика. Красноярск, 1997.
- Иванов В.Н.** Россия: социальная ситуация и федеративные отношения. М.: РАН ИСПИ, 1998.
- Иванов М., Яровой О.А.** Российский федерализм: становление и развитие. М., 2000.
- Имперский строй России в региональном измерении (XIX – начало XX века). М., 1997.
- Институт губернатора в России: традиции и современные реальности. М.: РАГС, 1997.
- Ишаев В.И., Миначр П.А.** Дальний Восток России: реальности и возможности экономического развития. Хабаровск: ДВО РАН, 2012.
- Каплер А.** Россия – многонациональная империя: возникновение, история, распад. М., 1996.
- Карапетян Л.М.** Федеративное устройство российского государства. М.: Изд-во Норма? 2001.
- Климанов В.В.** Межрегиональная дифференциация в Российской Федерации и ее динамика в 90-е годы // Федерализм и региональные отношения: Опыт России и Западной Европы. М., 2014.
- Кокурина О.** Представительство интересов центральных властей в регионах России. Политико-правовые аспекты // Вестник МГУ. 1997. Сер. № 3.
- Конституционные гарантии целостности федерации в зарубежных странах. М.: ИНИОН РАН, 1996.
- Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. М., 1977.
- Кранченко Н.А.** Проблемы формирования инвестиционных рынков: региональный аспект / РАН. Сиб. отд-ние, Ин-т экономики и орг. пром. пр-ва; под ред. В.В. Титова. Новосибирск, 2013. Библиогр.: С. 204–213.
- Лавров А.** Мифы и рифы российского бюджетного федерализма. М.: Магистр, 1997.

- Леса́ж М** Европейский опыт межрегионального сотрудничества // Сборник документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. М., 1999.
- Лившиц А. и др.** Региональная стратегия России // Региональная политика. № 6.
- Лысенко В.Н.** От Татарстана до Чечни. Становление нового российского федерализма. М.: Ин-т современной политики, 1995.
- Лысенко В.** Развитие федеративных отношений в современной России. М.: Ин-т современной политики, 1995.
- Лысенко В.** Разделение властей и опыт Российской Федерации // Асимметричность федерации / Под ред. А. Захарова. М.: TACIS, 1997.
- Магоматов Абархан.** Мистерия регионализма. М., 2010.
- Маслаков В.В., Зубков К.И., Пленкин В.Ю.** Модель региона-квазикорпорации // Регион: Экономика, социология. Новосибирск, 2000. С. 2.
- Мингалева ЖА., Ткачева С.В.** Экономический рост в регионах: Пригоден ли мировой опыт для России? // ЭКО. Новосибирск, 2010. № 3.
- Митрохин С.** Модели федерализма для России. В поисках альтернативы хаосу и распаду // Федерализм. 1997. № 1.
- Михайлов Р.** Этапы становления новых федеративных отношений в Российской Федерации // Вестник МГУ. 1998. Сер. 12.
- Моммен А.** Федерализм и национальное государство // ПОЛИС, 2002. № 4.
- Никонов А.В.** Национальный фактор в национально-экономическом развитии регионов в границах отечественной государственности (90-е годы XIX века – 20-е годы XX века). М., 2005.
- Павленко С.** Регионализация и регионализм: пример Сибири // Регион. Экономика и социология. 1996. № 1.
- Петров Н.** Александр Лебедь в Красноярском крае. М., 1999.
- Печенев В.А.** Распад СССР: историческая случайность или спланированная акция? // Представительная власть. М., 1998.
- Подколзин А.** О политико-правовом пространстве федерализма // Вестник МГУ. 1997. Сер. 12. № 2.

- Поздняков А. и др.** Государственная региональная политика: концепция и принцип разработки // Регион: экономика и социология. 2011. № 2.
- Правовые проблемы современного российского федерализма. Федеративное устройство России: история и современность. М.: ИНИОН РАН, 2005.
- Проблемы и перспективы развития российского федерализма: Мат. науч.-практ. конф.: Совет Федерации Федерального Собрания РФ. М.: Весь Мир, 1998.
- Проблемы и перспективы развития российского федерализма. Первая Всероссийская научно-практическая конференция. М., 1998.
- Проблемы региональной экономической безопасности Дальнего Востока России в условиях перехода к рыночной экономике: тез. докл. регион. науч. конф. 28-30 сент. 1999 г. / Дальневост. гос. акад. экономики и упр. // под общ. ред. Б.А. Осипова. Владивосток, 1999.
- Пространство власти: исторический опыт России и вызовы современности. М., 2001.
- Рациональный регионализм: эксперт, суждения и оценки. Материалы второго тура консультатив. опроса экспертов «Тюмень в процессе формирования новой регион. политики» / Центр прикл. этики и др.; ред. Бакштановский В.И. и др. Тюмень-М.: НАЧАЛА-ПРЕСС, 2014.
- Реализация принципов федерализма (на примере Северного Кавказа). Ростов-на-Дону, 2009.
- Региональные последствия социально-экономических реформ. Екатеринбург: Институт экономики, 1996.
- Регион в составе федерации: политика, экономика, право // Монография. Нижний Новгород, 1999.
- Региональная политика и местное самоуправление. Самара, 2012.
- Региональная политика и федерализм: сб. научных трудов. Екатеринбург: Урал. отдел. РАН, 1994.
- Региональное самосознание как фактор формирования политической культуры в России. Мат. семинара / под ред. д.и.н., профессора М.В. Ильина, к.г.н. И.М. Бусыгиной. М., 1999.

- Региональные стратегии и технологии экономического развития. Ростов-на-Дону, 1999.
- Ремнев А.В., Савельев П.И.** Актуальные проблемы изучения региональных процессов в имперской России II Имперский строй России в региональном измерении. М., 1997.
- Родионов А.И.** децентрализация в истории развития российской государственности. М., 1996.
- Рожанский М.Я.** Социокультурные основы сибирского регионализма. М., 2011.
- Российская Федерация и ее субъекты: проблемы гармонизации отношений. М., 1998.
- Российский федерализм: конституционные предпосылки и политическая реальность. М., 2000.
- Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив. М.: Изд-во РАГС, 1998.
- Россия: социальная ситуация и межнациональные отношения в регионах (по результатам социологических исследований). М., 2013.
- Россия федеративная. Проблемы и перспективы. М., 2001.
- Россия: Центр и регионы. Вып. 1–5. М., 1997–2000.
- Сабуров Е., Типенко И., Черняховский А.** Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения // Вопросы экономики. М., 2000.
- Садиков М.С.** Сравнительный федерализм США и России. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. юрид. акад., 1998.
- Сафонов В.Е.** Федеративное государство: проблемы разграничения предметов ведения и полномочий: монография. Уфа: Уфин. юрид. ин-т МВД РФ, 1999.
- Сватиков С.Г.** Россия и Сибирь. Прага, 1930.
- Селивестров В.** (ред.). Федерализм и региональная политика. Проблемы России и зарубежный опыт. Новосибирск, 1995.
- Селивестров В.Е.** Развитие межрегиональной интеграции как фактор укрепления федерализма в России // Регион: Экономика и социология. Новосибирск, 1999. № 1.
- Семенов Г.** Рационализация взаимоотношений между федеральным и региональным бюджетами: пути обновления налогового-бюджетного механизма // Вопросы экономики. 1994. № 9.

- Сенатова О.** Региональный авторитаризм на стадии его становления // Куда идет Россия? Социальная трансформация постсоветского пространства / под ред. Т. Заславской. М.: Аспект Пресс, 1996.
- Сергунин А.А.** Внешние факторы регионализации России. Сравнительный регионализм: Россия – СНГ – Запад / под ред. А.С. Макарычева. Нижний Новгород: Изд. Нижегородского университета, 2007.
- Сергунин А.А.** Регионализация России: роль международных факторов // ПОЛИС. 1999. № 3.
- Сиджански Д.** Федералистское будущее Европы: от Европейского сообщества до Европейского Союза / пер. с франц. М.: Российск. гос. гуманит. ун-т, 1998.
- Солник С.** Федерация и регионы России: договорной процесс / Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. М., 1995. № 4.
- Социальные и межнациональные конфликты: причины и пути их разрешения в регионе. Махачкала, 1998 .
- Столяров М.** Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа: Сравнительное исследование по проблемам федерализма и регионализма в России и странах Западной Европы. Казань: ФЭН, 2012.
- Тадевосян Э.** Российский федерализм и современный национально-государственный нигилизм // Государство и право. 1996. № 10.
- Трансформация российских региональных элит в сравнительной перспективе: мат. Международного семинара / под ред. А. Мельвиля. М., 1999.
- Туровский Р.** Политическое расслоение российских регионов (история и факторы формирования) // Партийно-политические элиты и электоральные процессы в России. М., 1996.
- Туронок С.Г.** Федерализм, унитаризм, конфедерализм? Российский опыт в сравнительной перспективе // Общественные науки и современность. 2000. № 2.
- Умнова И.А.** Конституционные основы современного российского федерализма: уч. практ. пособие. М.: Дело, 1998.

- Умнова И.** Современная российская модель разделения власти между федерацией и ее субъектами. Актуальные правовые проблемы. М.: ИНИОН РАН, 2015.
- Уральская Республика и проблемы становления российской государственности. Екатеринбург, 1993.
- Фарукшин М.Х.** Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1998.
- Фарукшин М.Х.** Субъекты федераций в международных отношениях // ПОЛИС. 1995. № 6.
- Фарукшин М.Х.** Федерализм и демократия: сложный баланс // ПОЛИС. 1997. № 6.
- Федерализм – глобальные и российские измерения. Международная конференция. Казань, 1993.
- Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт. Новосибирск, 1995.
- Федерализм и региональные отношения (Опыт России и Западной Европы). М.: Центр «Этносфера», 2003.
- Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт. Новосибирск: Экор, 2007.
- Федерализм: Проблемы формирования. Материалы постоянно действующего семинара. Казань, 1994.
- Федерализм: Энциклопедический словарь. М., 1997.
- Лавров А., Богданов Л. и др.** Моск. центр. Института «Восток-Запад». М.: Диалог–МГУ, 2014.
- Хасанова И.П.** Региональные особенности оценки уровня жизни населения // Регион: экономика и социол. Новосибирск, 1997. № 2.
- Черников А.П.** Стратегия развития региона: Мифы и догмы // ЭКО. Новосибирск, 2000. № 5.
- Чешко С.В.** Распад Советского Союза: этнополитический анализ. М., 1996.
- Чиркин В.** Современный федерализм: сравнительный анализ. М.: ИНИОН РАН, 1995.
- Чиркин В.** Современное федеративное государство. М.: Изд-во МНИМП, 1997.
- Шиловский М.В.** Проблема регионализации в дореволюционной литературе // Из прошлого Сибири. Вып. 2. Новосибирск, 2013.

- Шалмина Г.Г.** Территориальные системы регулирования экономики: (Территория – рынок – территория) / Науч. ред. Яншин А.Л.; Новосиб. ин-т нар. хоз-ва. Кн. 1. Новосибирск: АО «Сибирь: культура, искусство, технологии», 1994. 377 с., ил. библиогр.
- Шевяков А.Я., Кирута А.Я.** Экономическое неравенство, уровень жизни и бедность населения России и ее регионов в процессе реформ: методы измерения и анализ причинных зависимостей: заключ. отчет / Рос. прогр. экон. исслед. М.: Эпикой, 2012.
- Шиковский М.Ю.** Российский регион как субъект глобализации экономики // ПОЛИС. 2014. №4.
- Шишкин С.** Государственно-правовые проблемы регионализации. Иркутск: Изд-во Иркутского гос. ун-та, 1996.
- Шугрина Е. и др.** Аналитический обзор законодательства субъектов Российской Федерации Сибирского и Дальневосточного регионов о выборах в органы местного самоуправления. Новосибирск, 1996.
- Шумейко В.Ф.** Российские реформы и федерализм. М., 2011. Этнические и региональные конфликты в Евразии. Кн. 1–3. М.: Весь мир, 2010.
- Ядринцев Н.М.** Сибирь. Томск, 1882.
- Яковлев И., Попов С.** Проблемы моделирования взаимоотношений центра и регионов // Федерализм. Теория. Практика. История. М., 1998.

Научное издание

Игорь Валерьевич Горохов

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
И СИБИРСКИЙ РЕГИОН:  
ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ

Монография

Редактор Н.А. Агафонова  
Корректор А.П. Малахова  
Верстка М.Н. Богданова

660049, Красноярск, ул. А. Лебедевой, 89.  
Редакционно-издательский отдел КГПУ,  
т. 217-17-52, 217-17-82

Подписано в печать 24.05.16. Формат 60x84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Усл. печ. л. 9,0. Бумага офсетная.  
Тираж 100 экз. Заказ 05-062

Отпечатано в типографии «ЛИТЕРА-принт»,  
т. 295-03-40