

**МОСКОВСКИЙ ОБЩЕСТВЕННЫЙ НАУЧНЫЙ ФОНД**  
(с 1993 г. до августа 1996 г. - Московское отделение Российского научного фонда) - неправительственное некоммерческое общественное объединение, ставящее своей целью содействие развитию гуманитарного и общественно-политического знания в России и СНГ через поддержку научных исследований в области политологии, социологии, права, экономики и отечественной истории в интересах возрождения Российской Федерации и укрепления ее взаимовыгодных связей с другими государствами, поддержку научно-образовательных программ, содействие развитию межрегионального и международного научного сотрудничества, содействие распространению идей демократии, патриотизма и свободы.

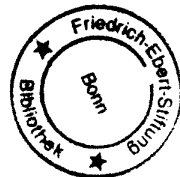
Президент Фонда - *А.В.Кортунова*

129010 Москва, проспект Мира, д.36, 2 этаж  
Тел.: (095) 280-35-26  
Факс: (095) 280-70-16  
Эл.почта: [ak96@glas.apc.org](mailto:ak96@glas.apc.org)  
Адрес для корреспонденции: 101000 Москва, Центр,  
Почтамт, а/я 245

## **МОСКОВСКИЙ ОБЩЕСТВЕННЫЙ НАУЧНЫЙ ФОНД**

**Г.В. Марченко**

### **РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ НОВОЙ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**



**A 97 - 02395**

**Москва 1996 г.**

#### Редакционный совет РФФ:

В.И.Батюк (к.и.н.), А.С.Бевз, В.Б.Беневоленский (к.э.н.),  
А.Д.Богатуров (к.и.н.), П.В.Гладков (к.и.н.),  
В.В.Дребенцов (к.э.н.), И.В.Исакова (к.и.н.),  
А.В.Кортунов (к.и.н., председатель), С.И.Лунев (к.и.н.),  
А.Б.Митропольский (к.э.н.), М.А.Портной (д.э.н.)

Директор Издательского Дома РФФ  
Батюк В.И.  
Тел. 202-68-61

Мнение, высказанное в докладах, отражает личные взгляды авторов и не обязательно представляет позиции Фонда

© Российский научный фонд, 1996

## ВВЕДЕНИЕ

*Казалось бы, что после исчезновения угрозы глобального военного конфликта, доминантой развития общества на достаточно длительный период должно стать цивилизованное движение к демократии. Но вместо этого человечество столкнулось с новым вызовом истории - беспрецедентным обострением внутрисостоятельных дезинтеграционных процессов. Наименее острый характер они приобретают в многонациональных странах с федеративным государственным устройством.*

*Именно к таким странам и относится Россия. Наличие регионов с территориально обособленным проживанием отдельных этнокультурных сообществ, недостаточно сильные межрегиональные экономические связи, неравномерное социально-экономическое развитие регионов постоянно питают региональный сепаратизм, сохраняя угрозу дезинтеграции государства.*

*Прежде чем приступать к исследованию процессов становления нового независимого Российского государства, необходимо определить место российского феномена на всемирно-исторической "шкале" этнических, экономических, социальных, психологических и региональных процессов, определить рамки допустимого выбора для общества, государства и экономики.*

*Трудно отрицать, что в течение столетий Россия, а затем Советский Союз при всех неизбежных издержках авторитаризма и тоталитаризма играли стабилизирующую роль на евразийском континенте, являясь своеобразным мостом между западнохристианской, мусульманской и буддийской цивилизациями. Ослабление этой роли уже привело к выходу на поверхность тлевших до того региональных и локальных конфликтов.*

*Главная причина потери Россией этой роли, по нашему мнению, состоит в необустроенности российского общества, антидемократическом характере государственной власти, проводившей на протяжении всей истории неоднократные попытки неестественной реформации общества под влиянием навязываемых "сверху" как монархической, так и Советской властью принципов организации жизни, чуждых интересам и навыкам ос-*

новой массы российского населения, культурно-историческим традициям населяющих Россию народов, географическим особенностям территории.

Но суть трагичности истории России лежит гораздо глубже - в незавершенности процесса своей цивилизационной самоидентификации, в постоянном поиске своего места в мире. Отсюда и традиционное несоответствие геополитических, экономических и культурных внешних и внутренних притязаний реальным возможностям общества, повторяющаяся малоэффективность в решении сложных проблем. Как писал А.К.Толстой: "...а порядка все же нет".

Неизбежно следуя современной доминанте мирового культурно-исторического развития - политико-экономической интеграции цивилизационно-родственных стран, России необходимо сделать, без сомнения, наиболее значительный в своей истории Б и быть может, сравнимый лишь с принятием христианства идейный выбор. Суть этого выбора в вопросах: "Что есть Россия?" и "С кем ты, Россия?" Не дав себе ответа на эти вопросы, невозможно обоснованно и корректно строить концепции общественного и государственного устройства и тем более проводить их в жизнь.

В то же время необходимо, наконец, ясно себе представлять, в чем же заключаются причины той традиционной экономической, социальной, политической и государственной "особости", непохожести России на другие страны мира.

Россия, которая после взятия в 1453 году турками Константинополя стала почти на 500 лет ядром восточнохристианской цивилизации, в результате нежизнеспособного социалистического эксперимента в течение XX века постепенно утрачивала свои характерные цивилизационные особенности, свое "государственное лицо".

Поэтому приходится признать, что независимое государство Российская Федерация", образованное в результате распада СССР, не является ни наследником Византийской империи, ни дореволюционной России, ни СССР, а превращается в принципиально новое для нее территориально-историческое образование, проходя промежуточную стадию конгломерата разно-

родных элементов. С обретением независимости еще более ускорился процесс его трансформации в набор все более слабо скрепленных элементов "материнского" общества, постепенно замещающихся не свойственными ему элементами других обществ. Процесс потери целостности, нарастания различий и смещения разнородных элементов затронул каждую сферу общественной жизни, каждую отрасль народного хозяйства, но что самое настораживающее - государство в целом, в территориальном аспекте проявляясь в признаках дезинтеграции страны.

Теперь уже можно с уверенностью утверждать, что попытка проведения реформ чисто экономическими методами вне решения главных политических проблем создания адекватных рыночной экономике общества и государства потерпела неудачу. Подлинного возрождения пока не получается.

Посткоммунистическую Россию нельзя даже как-то однозначно идентифицировать по общепринятым меркам общественного устройства, характера экономики, государственной власти: здесь пока все или почти все смешано, все "полу-" и "недо-".

Россия 90-х годов XX века еще только вырабатывает собственные принципы посттоталитарного государственного устройства. По сути дела, Россия, как до этого и Советский Союз, оказалась перед проблемой выбора своего пути. И поскольку почти всеми общественно-политическими силами, включая коммунистов и радикалов, понята неизбежность перехода к рыночной экономике, выбор касается лишь государственной и общественной модели новой России. Рамки же этого выбора задаются, по нашему мнению, доминирующим на данном этапе не только в России процессом регионализации.

Действительно, Россия представляет собой государство, уникальное по пространственной протяженности, степени территориальной социально-экономической и этнической дифференциации и мозаичности. Это страна стран, она не может не иметь общего начала, но и не должна быть унифицированной. Поэтому само ее существование зависит от характера и успешности региональной политики государства, здесь она объек-

тивно является стержнем, вокруг которого строятся все остальные компоненты внутренней и внешней политики.

Данная работа является основой докторской диссертации автора. Отдельные ее фрагменты были опубликованы в 1992-96 гг. в журналах "Октябрь", "Полис", "Свободная мысль" и других российских и зарубежных изданиях.

Автор благодарит руководителя Центра экономических и политических исследований Г.А.Явлинского за конструктивное участие в обсуждении замысла работы, профессора Московского Государственного университета им. М.В.Ломоносова А.Т.Хрущева - за научную консультацию, и всех, кто своим участием помог автору в написании книги.

Особую признательность за поддержку в подготовке отдельных разделов книги автор выражает Немецкому фонду им.Ф.Эберта в лице главы его Московского представительства профессора П.Шульце, а также председателю правления Российского научного фонда А.В.Кортунову - за содействие в публикации работы.

## ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АСПЕКТ РАЗВИТИЯ РОССИИ

### СНОВА "ВО МГЛЕ" ?

#### Глобальный кризис и Россия

Ситуация 90-х годов в мире в целом согласуется с теорией волнового характера социально-экономического развития Н.Д.Кондратьева. Она соответствует переходу от минимальной точки четвертой волны экономического цикла к стадии роста [1,2].

Общепринятым содержанием переходного периода является кризис индустриального общества при переходе его к постиндустриальному [3]. По оценкам различных ученых современное общество переживает одновременно *эколого-экономический, демографический, этносоциальный* кризисы. Перед его ведущей частью - так называемой "западной цивилизацией", стоит задача смены доминанты развития, перестройки глобальной системы жизнеобитания.

Не вдаваясь в детальное обоснование, которое можно найти в работах "Римского клуба" (оправдавшихся, как считают сами авторы), можно констатировать, что техногенная (индустриальная) цивилизация подошла к "пределам роста", обусловленным все более жесткими ресурсно-экологическими ограничениями. Это означает, что человечество стоит перед глобальным историческим вызовом: идти на самоограничения и дополнительные затраты для поддержания равновесия между обществом и биосферой либо смириться с необратимыми изменениями в окружающей среде, грозящими существованию человечества. Как говорится, либо "спокойно спать", либо "сытно есть".

Энергетические кризисы 70-80-х годов способствовали осознанию этой проблемы в большинстве индустриальных стран, стимулировали снижение энерго- и ресурсопотребления, поиск новых источников энергии и регионов ресурсного обеспечения, привели к относительной стабилизации мировых рынков продукции добывающей промышленности. Существенным следствием *эколого-экономического* кризиса явилась необходимость изменения принципов территориальной организации экономики: децентрация производства при опережающем развитии инфраструктуры, по

возможности консервация месторождений природных ресурсов, а также организация "круговорота техногенного вещества" - замкнутых территориальных ресурсно-экономических циклов.

Эколого-экономическому кризису индустриального общества сопутствует *демографический кризис*, называемый исследователями "демографическим переходом" [4], содержанием которого является стабилизация численности населения, его старение при увеличении средней продолжительности жизни. Результат этого процесса можно назвать "количественным исчерпанием демографического потенциала". До конца 60-х годов нашего века динамичное развитие стран рыночной экономики поддерживалось постоянным притоком собственных новых трудовых ресурсов либо дозированной иммиграцией малоквалифицированной рабочей силы (турки в ФРГ, арабы во Франции). В результате к моменту стабилизации численности населения индустриально развитые страны успели создать относительно устойчивую, самоподдерживающуюся экономику, способную обеспечить достойные условия существования для большинства граждан этих стран, которые составили "средний класс".

Человечество переживает и глубокий *этносоциальный кризис*, вызванный усилением роли национально-культурного самосознания в самоидентификации личности. Техногенная концепция мироустройства с делением его на "первый", "второй" и "третий" мир постепенно заменяется на концепцию культурной мозаичности, разнообразия, полицивилизационности мира. Но не все территориально соприкасающиеся части этого разнообразного мира научились мирно сосуществовать. Как отмечает С.Хантингтон [5], если до Великой французской революции международные конфликты были личными конфликтами правителей, до Октябрьской революции - конфликтами государств, до 1991г. - конфликтами идей, то сейчас наступил период межэтнических, междивилизационных конфликтов.

Именно так трактуются конфликты, наблюдаемые на линиях раздела шести основных по А.Тойнби [6] цивилизаций: западнохристианской, восточнохристианской, исламской, индустриальной, буддистской, конфуцианской (Китай), и формирующихся латиноамериканской и африканской. Вместо ответа на вопрос: "На чьей ты стороне?", как было в идеологических конфликтах, в междивилизационных на первое место встает вопрос: "Кто ты?".

Вплоть до последнего времени некоторыми исследователями рисовались "благостные" сценарии перехода России к постиндустриальному обществу [7]. Но при этом как-то забывалось, что не всем странам удалось вступить даже в стадию индустриального

общества и пользоваться всеми его благами. В каждом процессе есть лидеры, основная группа и аутсайдеры.

Попадание России в число лидеров представляется весьма сомнительным. Как показали наши собственные исследования [8], в России насчитывается более десятка регионов (субъектов Федерации), экономика которых имеет доиндустриальный характер и просто не реагирует на рыночные реформы (рис.1). Ситуация усугубляется еще и тем, что Россия стала, наверное, единственной в мировой практике крупной страной, в которой решение задачи построения рыночной экономики происходит в условиях депопуляции и сокращения притока трудовых ресурсов. Глубокий кризис, переживаемый российским обществом, - это естественная, и пожалуй, неизбежная плата за тот "цивилизационный тупик", в который его завела коммунистическая идеология.

В отличие от большинства индустриально развитых стран СССР, и в том числе России и в 80-х, и в начале 90-х годов продолжали двигаться по пути к "ресурсно-экологическому краху" и только общий спад производства приостановил темпы этого процесса.

Новая Россия не имеет права и дальше воспроизводить ресурсно расточительную и технологически отсталую экономику, уже сейчас представляющую экологическую угрозу для всего мира. Если мы не хотим превратить страну в "мировую помойку", то должны сделать выбор между технологически передовой конкурентоспособной на мировом рынке экономикой и обществом-рантье, живущим на ренту от продажи ресурсов и сдачи в аренду своей территории. В первом случае нам помогать никто не собирается, опасаясь конкуренции, зато усердно подталкивают к примитивизации, "аутсайдеризации" экономической структуры.

### **Подрыв идейно-нравственных устоев общества**

Для российского общества и государства специфической чертой переходного периода является также совпадение по времени эколого-экономического и демографического кризисов с идейным кризисом восточнохристианского (православного) общества, этническим кризисом восточнославянского суперэтноса и русской нации, геополитическим кризисом.

По нашему мнению, глубинные причины, вызывающие особый ритм социально-экономического развития и всей жизни России, который не совпадает с ритмом развития европейской цивилизации, кроются в подрыве нравственных устоев российского общества.

Об "особости" России уже много писалось и говорилось, но все же следует взглянуть на эту проблему исходя из культурно-исторической концепции общественного развития Л.Н.Гумилева [9]. Суть ее состоит в том, что в каждый исторический период человечество образует три-пять основных обществ с максимальным сроком жизни каждого в 1200-1500 лет, среди которых можно выделить общества доминирующие, прогрессирующие и регрессирующие.

Из основных существующих в настоящее время на Земле обществ, западнохристианское, несмотря на внутренние различия и неравномерность развития, в целом явно доминирует, буддистское, представленное странами азиатско-тихоокеанского региона, претерпевает роль прогрессирующего, исламское активизируется, и лишь восточнохристианское, распространенное на Балканском полуострове, на большей части территории бывшего СССР и в Эфиопии, и ядром которого является Россия, в большей степени, чем остальные, можно назвать регрессирующим.

Главные признаки такого регресса - затянувшийся кризис православия как системы нравственных ценностей (ортодоксальность), православной церкви как общественного института (отсутствие единого центра и продолжающееся дробление), а также укрепление влияния различных обособленных течений православия (старообрядчество, сектанство). В определенной мере эти проблемы присущи и различным течениям западного христианства, но там они решаются путем публичного, гласного обсуждения: от открытых внутрицерковных дискуссий до массовых выступлений населения (вспомним, как решались проблемы повторных браков и аборт в некоторых католических странах).

Подрыв христианских основ российского общества, происходивший в течение последних 70 лет, а также переход к идеологической открытости внешнему миру создает большие трудности для его регенерации полностью на восточнохристианской основе. Тем более, что, как отмечали исследователи еще прошлого века, ценности православия не смогли глубоко укорениться в сознании и культуре самого русского народа, не говоря уже о других народах России.

Не удивительно, что уже сейчас за отдельные культурно-исторические части России (не говоря уже о странах бывшего СССР) и территориально-этнические группы ведется упорная идеологическая, политическая и экономическая борьба между различными странами и их группировками.

Иран и Турция призывают мусульманские народы Северного Кавказа возвратиться "к ценностям ислама" и находят у них поддержку, особенно в условиях продолжающейся войны в Чечне. Та

же Турция и Саудовская Аравия пытаются идеологически "привязать к себе" Татарстан и Башкортостан. Буддистские республики России (Калмыкия, Тува, Бурятия) находятся под пристальным вниманием Далай-ламы.

Усиливаются культурные и экономические связи еврейской, немецкой, польской, корейской и других диаспор в России со своими этническими странами.

"Жить по заветам отцов" хотят и малочисленные народы Севера России, налаживая связи с родственными аборигенными этнокультурными сообществами США, Канады и Северной Европы.

Пограничные страны "дальнего зарубежья" (кроме, пожалуй, Норвегии) "осваивают" родственные им культурно-исторические регионы России. Финляндия с 4 млн. жителей в меру своих экономических и финансовых возможностей старается напомнить о себе во всех автономиях России, где проживают финно-угорские народы (9 регионов с общим населением 7,5 млн.чел.). В самой Финляндии время от времени проводятся опросы общественного мнения об отношении к возможности присоединения Республики Карелия. Китай, выполняя заветы Мао, начал нелегальное "заселение" южной части Дальнего Востока, откуда все китайцы были выселены Сталиным. По заявлениям местных властей, в настоящее время в регионы Дальнего Востока незаконно проникло до нескольких сот тысяч китайских граждан.

В Монголии тоже время от времени появляется идея "Великой Монголии", естественно, за счет монголоязычных регионов "северного соседа" (Бурятия, Тувы и Читинской области).

Но все эти соперники кроме, быть может, Китая, понимают, что они не могут конкурировать с идеологическими и экономическими лидерами западного общества в мировом противостоянии "запад против остальных" ("the west and the rest"), самой крупной ставкой в которой является переживающее идейно-нравственный упадок восточнохристианское общество.

Таким образом, Россия из скрепленного единой (православной, а затем коммунистической) идеологией моста между цивилизациями все больше превращается в арену ожесточенной борьбы между ними за человеческие души. Различные культурно-этнические группы "единого советского народа" совершенно естественно возвращаются в лоно своих обществ, что облегчается высокой долей сельского населения - хранителя национальных традиций, наличием у многих из них собственных национально-территориальных образований, власти которых выступают под лозу-

ного "возврата к корням". Наиболее быстро возврат к традиционной системе ценностей и образу жизни происходит в буддистских (Тува и Бурятия) и исламских регионах (республики Северного Кавказа и Поволжья).

И все же в большей части общества царит сегодня духовная безыдейность. Это подтверждает отчасти усиление влияния различных псевдорелигиозных и просто антигуманных сект. Только в Москве, по данным газеты "Центр плюс", в таких организациях, как "Белое братство", "Церковь Христа", "Аум Синрикэ", "Сознание Кришны" и других, состоит более 100 тысяч человек, преимущественно молодежи.

Надеемся, что этот вакуум в умах и душах людей - временный. Но от характера его заполнения зависит будущее России (как, впрочем, и Украины, и Белоруссии) не в меньшей степени, чем от успехов в экономике.

Это ни в коей мере не означает принципиальную невозможность идейно-нравственного возрождения общества и продления его жизни минимум на столетие-другое в случае нахождения удачной новой формы. Такое превращение, или обновление, базируется, как правило, на смене общественной парадигмы - привнесении новых идеологических, религиозных элементов, традиций, верований, обычаев. Однако не все из таких попыток оказывались удачными.

Классической неудачей является описанная Б.Прусом смена культа египетским фараоном Эхнатоном (Аменхотепом) четыре тысячи лет назад, закончившаяся убийством "автора проекта" и старательным его забвением потомками. Последние попытки проведения идеологических общественных экспериментов подобного рода - национал-социализм и коммунизм оказались также недолговечны.

Но история знает и примеры удачных превращений, имевших длительные последствия. Например, христианизация Римской империи преобразовала в течение нескольких столетий отеческое эллиническое общество в западнохристианское и восточнохристианское, каждое из которых существует уже полторы тысячи лет. Без протестантской этики был бы невозможен технический прогресс и т.п.

Резюмируя сказанное применительно к России, можно утверждать, что для придания динамичности, конкурентоспособности необходимо искать пути обновления или превращения восточнохристианского общества. К сожалению, следует смиряться с неизбежно длительным сроком такой регенерации (минимум 30-50 лет) и то при условии достаточно сильной, последовательной и преем-

ственной внутренней политики, проводимой как минимум незаурядными руководителями государства.

Важнейшим условием такого возрождения является выдвижение авторитетных личностей, способных стать идейными лидерами. Как это ни печально, но пока личностей, сравнимых с А.Сахаровым или А.Менем, в "видимой части" общества не появилось. Даже А.Солженицыну, безусловно выдающемуся писателю и умному человеку, оказалось не под силу после многолетнего американского "сидения" поднять выпавшее из их рук знамя духовного возрождения России.

Без великих людей нет великой страны.

### *Ослабление консолидирующей роли русской культуры*

Существенной чертой российского общества при всем культурно-этническом многообразии населения России всегда являлась консолидирующая роль восточнохристианской культуры и ее носителя - восточнославянского суперэтноса и, прежде всего, наиболее многочисленной русской нации. И в обозримом будущем судьба России будет зависеть от ориентации, предпочтений и позиции именно русского народа, составлявшего по последней переписи населения до 82% населения страны и русскоязычного населения в целом как носителя русской культуры (люди, для которых русский язык является родным, составляют по последней переписи населения 86,7% россиян).

Хотя тезис об ослаблении "жизненных сил" русской нации часто используется в спекулятивно-политических целях [например, 10], нельзя не согласиться, что феномен упадка русской нации имеет место. Для доказательства кризиса русской нации приводятся достаточно красноречивые статистические данные о преобладании смертности над рождаемостью, о крайне низкой средней продолжительности жизни, высокой заболеваемости населения, росте числа разводов, пьянстве и т.п. Несмотря на конкретные социально-экономические причины в России, все эти процессы отмечались в разное время в различных странах.

Здесь уже писалось о "демографическом переходе" как всемирно-историческом явлении, в котором мы отстали от развитых европейских стран лет на двадцать. В настоящее время во многих западноевропейских странах рождаемость и смертность населения примерно одинаковы. К этому же типу воспроизводства населения приближается и Япония.

Низкая средняя продолжительность жизни и высокая заболеваемость также имеют свои вполне конкретные причины, такие как психологическая атмосфера в обществе, обусловленная его трансформацией, загрязнение окружающей среды, неправильное питание, низкое качество питьевой воды, несоблюдение гигиены в быту, в общественных местах и медицинских учреждениях. Конечно бы, можно устранить эти причины и нация выйдет из кризиса.

Мы утверждаем, что суть кризиса русской нации заключается не столько в социально-демографических показателях, сколько в критической для Российского государства потере ее консолидирующей роли в социально-культурной, экономической и политической сферах. "Русский образ жизни", русская культура перестают быть образцом для подражания, жизненным стандартом для других народов.

Корни этого явления лежат гораздо глубже его поверхностных проявлений, их следует искать в объективном ходе этногенеза русской нации. По Л.Н.Гумилеву, полный цикл этногенеза продолжается 1200-1500 лет и состоит из 7 фаз: *инкубационной* (обычно не фиксируемой в истории), *фазы подъема*, *акматической фазы*, *фазы надлома*, *инерционной фазы*, *фазы обскурации*, *фазы зомеостаза*.

Более-менее точно определить, на какой же стадии этногенеза в тот или иной момент находится нация возможно лишь по прошествии достаточно длительного исторического периода. Гораздо труднее сделать это будущим современником. Не случайно, что сам Л.Гумилев не стал применять свою теорию этногенеза к наиболее значительным из ныне существующих этносов.

Действительно, однозначно ответить на вопрос, какую стадию этногенеза переживает существующая в данный период нация, довольно трудно. Достаточно обоснованно можно лишь сказать, что с течением времени указанные фазы последовательно "перетекают" друг в друга в установленной Л.Гумилевым последовательности, и в каждый исторический момент в принципе могут наблюдаться процессы, относящиеся к одной из шести основных фаз. Лишь преобладание в данный период явлений или признаков той или иной фазы позволяет сделать субъективный вывод о том, что этнос находится на определенной стадии своего этногенеза.

Что касается этногенеза русских, то по нашей оценке, пик *акматической фазы* (когда этнос предельно активен и расширяет свои границы), начавшейся условно после Куликовской битвы, был пройден во второй половине XIX - начале XX века, когда Россия потерпела поражение в Крымской войне, не смогла освоить Аляску и удержать Маньчжурию в столкновении со вступившей позже в ак-

матическую фазу японской нации. Недаром коммунистические лидеры СССР так и не решились воплотить в жизнь идею "мировой революции", - того духа, той энергии, которые были у русского народа в XVI-XVIII веках, в XX веке уже не было. Лишь ценой огромного перенапряжения и гигантских жертв (преимущественно среди русских, украинцев и белорусов) в результате второй мировой войны Советскому Союзу удалось "вползти" почти что в границы России до 1917 года.

Начало *фазы надлома* (по Л.Гумилеву - "период максимального приспособления этноса к ландшафту, его преобразования с целью получения долговременных источников средств существования") следует датировать реформой 1861 года, а завершение - разрушением сельского хозяйства в период коллективизации и окончательным "добиванием" навыков к крестьянскому труду в хрущевский период.

Никто, наверное, не станет отрицать, что "золотой век" русской культуры (главный признак *инерционной фазы*) безусловно приходится на XIX - первую половину XX века, а вершиной технических достижений явился первый полет человека в космос.

Русские революции и гражданская война были типичными признаками начала *фазы обскурации* этногенеза, а исторические события в годы коммунистического режима содержали все обычные ее проявления: уничтожение истинной русской культуры и ее примитивизация, уничтожение природы под видом ее "преобразования" и, наконец, физическое истребление лучших представителей русского народа (как, впрочем, и всех других народов) как в ходе репрессий, так и спровоцированных войн.

В теперешнем состоянии русского этноса по-прежнему проявляются и даже усиливаются главные признаки фазы обскурации: подрыв традиционных нравственных устоев, забвение национальной культуры и замещение ее элементами различных привнесенных субкультур, отсутствие заботы о природной среде. В результате вхождения в фазу обскурации потерян важнейший внеэкономический консолидирующий Россию фактор - созидательная активность русского населения, сохранявшая и умножавшая культурные ценности, определявшие притягательность русской культуры для других народов России.

По мнению некоторых социологов, доля интеллигенции, работников творческого труда ("гумусного слоя") в нормальном обществе не должна быть ниже десяти процентов, иначе никакого прогресса не будет. Петр Первый интуитивно это понимал и "наращивал" этот слой не только за счет обучения боярских сынков, но и приглашением специалистов и ученых из-за границы.

Перед революцией выкристаллизовалась истинная российская элита (многонациональная, но русская в своей культурной основе) как слой наиболее общественно передовых, просвещенных, профессионально грамотных и государственно мыслящих людей, значительная часть которых занимала видные посты в государстве. К сожалению, большинство современных представителей власти, автоматически относимых социологами и политологами к элите общества, явно "не дотягивают" до уровня истинной элиты. Соответственные результаты их деятельности мы и имеем.

Нам не встречались количественные оценки доли интеллектуальной элиты в сегодняшней России, но постоянная и все усиливающаяся эмиграция наиболее умной, энергичной, активной части русского населения может поставить под сомнение возможность восстановления нормальной структуры общества и является признаком *фазы гомеостаза* (кристаллизации остатков этноса в форме реликта, его поглощение более "сильным", либо участие в формировании нового этноса). Поэтому никого не должна удивлять активная роль национальных регионов в России, которая в ряде случаев исторически обусловлена повышенной пассионарностью (энергетической активностью) более молодых нерусских этносов.

В такой ситуации обычно начинает действовать компенсационный механизм самосохранения менее пассионарной нации. Он проявляется себя двояко: помимо этнической консолидации на основе уже упомянутой ранее новой идейной регенерации возможно усложнение слабо структурированной до этого этнической системы (этническая дивергенция). Следует рассмотреть и такой вариант для русского этноса.

Хотя в истории России и встречаются упоминания о территориально-этнических группах русских - поморах, казаках, камчадалах и др., этнологи отмечают слабую структурированность русского этноса. В то же время для русского человека исторически свойственно было чувство принадлежности к определенной земле (губернии, области, земле). Принцип землячества всегда использовался до революции и при формировании воинских частей. Коллективизация, индустриализация, депрессия, "великие стройки коммунизма" и прочие социалистические "переселения народов" сильно разрушили чувство землячества. Но для того, чтобы оно возродилось, достаточно двух поколений, и это время в большинстве регионов прошло. Помимо казаков, на роль отдельных субэтнических групп в принципе могут претендовать сибиряки, уральцы, дальневосточники, северяне и т.д. Региональному социокультурному изоляционизму способствует резкое снижение интенсивности транспортных связей и гуманитарных контактов между Европейской Россией и

восточными и северными регионами, возникновение проблемы "разъединенных семей".

Безусловно, для того, чтобы подтвердить или опровергнуть тезис об усилении этнической дивергенции русских, нужны серьезные этносоциологические исследования, но упустить этот процесс, затрагивающий этнокультурные корни Российского государства и его территориальной организации, нельзя. Достаточно вспомнить историю Британской империи и постепенное обретение самостоятельности почти "чисто англосаксонскими" США, Австралией, Канадой и Новой Зеландией.

### *Поиск России своего места в мире*

Тем временем на мировой арене формируется новое соотношение сил. Распад унитарного Советского государства привел к наиболее впечатляющему со времен Второй мировой войны и настояряющему по последствиям изменению геополитической и макроэкономической ситуации. Вместо одной из сверхдержав с единой для внешнего мира экономикой и политикой образовалось по меньшей мере 15 новых государств, каждое из которых стремится занять достойное место в мировом сообществе, в соответствии со структурой своего хозяйства, имеющимся ресурсным потенциалом, особенностями демографической ситуации, географическим положением и выбранными путями выхода из кризиса.

Смысл "утраты величия" России заключается вовсе не в том, что ее перестали бояться в мире как источника непредсказуемых силовых действий, а в том, что с распадом СССР исчезла историческая значимость России как одного из мировых центров идейного притяжения. Посткоммунистическая Россия пока не в состоянии выработать собственную притягательную идеологическую основу, модель внешнеполитического и внешнеэкономического поведения. Нынешние российские власти пока не могут определить место России в мире. Хотя Россия и является самым крупным из государств бывшего Союза, но это уже не сверхдержава, способная определять ход мировой истории, и тем более не один из мировых центров экономической силы. По численности населения она занимает шестое место в мире после Бразилии. По общему же объему валового внутреннего продукта Россия передвинулась на 10-е место после Китая, Индии и Бразилии.

Чрезвычайно сложна и чревата конфликтами и проблема российских границ как новых, так и старых. Помимо известной проблемы Южных Курил, территориальные претензии к России на том или ином основании могут высказать Финляндия, Германия, Латвия, Эстония, Китай, Монголия. В свою очередь, и Россия, кроме спора

с Украиной по поводу Крыма, имеет определенные основания для предъявления территориальных претензий к Норвегии, Литве, Азербайджану, Грузии и Казахстану.

Продолжает стремительно ухудшаться внешнеэкономическое положение страны. Падение добычи нефти, являющейся основным экспортным товаром страны, привело к резкому снижению общего объема валютных доходов. Внешнеэкономический кризис поразил не только сырьевой сектор хозяйства, но и обрабатывающие отрасли промышленности, транспорт, услуги и другие сферы, которые, надо прямо сказать, и раньше не блистали успехами на мировом рынке. В то же время потребность в доходах от экспорта как никогда велика. Необходимо выплачивать взносы по основному долгу, да и ситуация в экономике не обещает снижения потребностей в импорте не только оборудования для осуществления структурной перестройки экономики и сырья для легкой промышленности, но и самого необходимого - продовольствия, медикаментов.

Основная причина состоит в длительной самоизоляции экономики СССР от складывающегося мирового рынка с его конъюнктурой, правилами и требованиями. Это диктовало совершенно определенную политику в области внешней торговли: продавать все, что можно, и по любой цене, а покупать, зачастую не задумываясь о долговременной эффективности для экономики использования импортируемого оборудования и продукции. Отсюда и незаинтересованность непосредственных производителей экспортной продукции в повышении ее качества и обновлении ассортимента.

В результате в 70-е годы и в начале 80-х годов был упущен исторический шанс, используя "нефтедоллары", осуществить структурную перестройку промышленности на малозероэкономные технологии, подтянуть экономику до уровня передовых стран или хотя бы сформировать мощный экспортноориентированный сектор народного хозяйства. Вместо этого еще большую роль стал играть военно-промышленный комплекс, с трудом поддающийся конверсии и диверсификации своего экспорта.

Чем успешнее проходят экономические реформы в странах Восточной Европы, тем быстрее происходит переориентация предприятий этих стран на западные рынки и разрушение сложившихся кооперационных связей с российскими предприятиями, а следовательно, и снижение экспортных возможностей последних.

Расширение сырьевого экспорта негативно воспринимается общественным мнением страны. Однако при трезвом взгляде на ситуацию, как нам представляется, у россиян нет осно-

ваний для чувства "национальной ущербности". Достаточно сказать, что такие развитые страны, как США, Канада, Австралия, являются крупнейшими поставщиками минерального сырья, объемы поставок отдельных видов которого превышают аналогичный экспорт России. Ведь масштабы сырьевого экспорта напрямую зависят от объемов запасов различных видов сырья и условий их добычи. Другое дело, что экспорт названных стран далеко не ограничен сырьем.

Не очень убедительно выглядят и опасения об истощении ресурсов сырья, поскольку темпы прироста запасов важнейших минеральных ресурсов вплоть до последнего времени опережали темпы прироста их добычи. Такая ситуация характерна не только для России и стран СНГ, но и для мировой экономики в целом.

Третий аргумент заключается в том, что по ряду видов сырья, вследствие их уникальности Россия может стать монополистом на мировом рынке.

Российский экспорт минерального сырья, полуфабрикатов, но и продукции "высокой технологии" уже сдерживается, поскольку с выходом России и стран СНГ на сложившиеся мировые рынки происходит их разбалансировка, как правило, снижение мировых цен на те или иные виды сырья, разорение традиционных производителей в других странах. Этот фактор в последние годы негативно влияет и на политические отношения России с рядом стран, прежде всего, с США.

Потеря "внешнеполитического лица" России привела и к потере не только традиционных политических союзников, но и экономических партнеров, в то время как большинство бывших "противников" занимают выжидательную позицию.

Новые суверенные государства, образовавшиеся в результате распада СССР, начинают самостоятельно выбирать варианты сотрудничества и налаживания связей с историческими партнерами. Движение к созданию новых межгосударственных альянсов в Восточной Европе, на Кавказе, в Средней Азии уже началось.

Однако все больше прагматических мыслящих политиков и экономистов понимают неизбежность наступления этапа, когда многие из новых государств, раздираемых внутривнутриполитическими противоречиями, перед лицом нарастающих экономических трудностей осознают потребность в реинтеграции. Последние соглашения об укреплении экономического сотрудничества с Беларусью, Казахстаном и Кыргызстаном - первый шаг на этом пути, который в зависимости от характера и степени жесткости проводимой Россией эконо-

номической и правозащитной внешней политики по отношению к другим странам бывшего СССР может занять от 5-7 до 10-12 лет.

Сейчас с достаточно большой уверенностью можно говорить о тяготении к России лишь Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, а также Армении, Грузии и Таджикистана. Что касается других республик, то пока они активно ведут поиск альтернатив связей с экономически слабеющей, теряющей управление и непредсказуемой Россией:

- страны Балтии устанавливают партнерские отношения со скандинавскими странами и пытаются стать членами ЕС и НАТО;

- Украина демонстративно подчеркивая независимость своей политики, вынашивает идею создания альянса восточноевропейских стран, в котором она могла бы доминировать;

- Узбекистан и Туркменистан переориентируются на тесные отношения с Турцией и арабскими странами, предпринимая шаги по созданию собственного политико-экономического альянса;

- Азербайджан пытается лавировать между Россией, Ираном, Турцией и США, пока сохраняя тяготение к России;

- Молдова постепенно вовлекается в сферу влияния Румынии.

В этих условиях современная Россия, представляющая собой пока не более чем осколок бывшего великого государства, должна не упустить свой исторический шанс вновь стать "цивилизационнообразующим" ядром межгосударственного объединения на принципиально новой ненасильственной основе. Это возможно только в случае, если она сможет за это время преодолеть тенденции распада, стать государством устойчивым политически, достаточно сильным экономически, привлекательным в смысле соблюдения прав личности, предсказуемым в сфере межгосударственных отношений. Это можно сделать лишь выяснив глубинные причины, корни становления российского общества и российской государственности.

## ИСТОРИКО-ГЕОГРАФИЧЕСКИЙ ВЫЗОВ

### *Пространственные особенности России*

Характерной особенностью России, наиболее отличающей ее от многих других стран и наложившей отпечаток на ее истори-

ческий судьбу, является "географичность": пространственная протяженность, межтерриториальная контрастность, обилие природных ресурсов для ведения хозяйства и богатый выбор разнообразных условий для жизни населения. Но это свойство среды жизнедеятельности требует и постоянно избыточных по сравнению с западноевропейскими и американскими стандартами трудовых и ресурсных затрат на преодоление расстояний и защиты от низких температур.

Такое сложное географическое пространство нельзя было просто завоевать, как это пытались сделать соседние народы, начиная от татаро-монголов и кончая немцами, - его можно только постепенно осваивать, как это делали русские, постепенно "просачиваясь" на протяжении столетий между коренными народами и цементируя ее своей культурой, русскими городами и селами, что было возможно за счет высокой адаптационной способности русских (и других восточных славян) к окружающей среде и их толерантности к аборигенному населению.

Однако и до сих пор значительные территории, особенно на Севере и Дальнем Востоке, так и остались не освоенными да и вряд ли когда-нибудь смогут быть освоены силами одной страны, несмотря на богатство их природных ресурсов. Например, расчеты, проведенные в начале 80-х годов ныне уже не существующим Центральным научно-исследовательским экономическим институтом тогдашнего Госплана РСФСР для Удоканского медного месторождения в Забайкалье (содержание меди в руде - до 30%), показали, что затраты на его освоение окупятся лишь через 40 лет.

Обжитые территории за Уралом и через столетия после начала их освоения представляют собой лишь узкую полосу на юге вдоль Транссибирской магистрали, шириной в некоторых местах 100-200 км.

Экономически освоенные и обжитые ареалы не слитны, между ними находятся обширные практически не заселенные пространства. Так, "оторваны" Мурманская область и север Коми республики от Центра европейской части страны, юг Дальнего Востока (Приморский и Хабаровский края и Амурская область) - от Забайкалья и т.д.

Естественно, что географические особенности страны наложили отпечаток и на характер русского народа и особенности российского общества, внесли несомненный вклад в формирование традиций российской государственности. Обобщая высказывания историков, философов, писателей и государственных деятелей, можно выделить некоторые типичные черты характера и поведения

людей, сформировавшихся в столь географически специфической среде.

Это специфическая ответная реакция на изменение условий жизни, поскольку при неблагоприятном повороте событий можно было уйти в другое место (казачество). Из этого вытекает и отсутствие острой необходимости в поисках межличностных и межобщественных компромиссов (достаточно было отдалиться или отселиться на социально безопасное расстояние - на "выселки").

Это расточительность к природным ресурсам, которые всегда были в избытке, и в то же время это и знаменитая щедрость русской души.

Это коллективизм в хозяйственной деятельности (община), но вместе с тем это и глубоко хранимое чувство внутренней свободы духа, граничащее с анархией (причина внезапных бунтов). Отсюда же пренебрежение к миру сущего, небрежная организация собственного быта.

Неизбежно, что общество, состоящее из таких индивидуумов, традиционно являлось достаточно аморфным, слабо структурированным и организованным по интересам. Изначально в нем практически не было зачатков действительного городского (цеховые организации) и местного самоуправления. К тому времени, когда реформы Петра Первого впервые разделили общество на социальные (чиновничьи) слои, в Европе подобные основы гражданского общества уже существовали несколько столетий. У нас же институт земства был, как обычно, организован "сверху" лишь в прошлом веке. Естественно, что такое общество не было демократическим по своим корням и не могло управляться демократическими методами.

Главными чертами российского государства, "уравновешивающими" проявления "географичности" в характере народа и общества, были не добровольность и относительная свобода сосуществования составляющих его частей, а жесткая централизация власти, основанная на постоянно воспроизводимой системе насильственного подавления, угнетения личности, выработанной государством в течение многовекового психологического противостояния властей и основной массы населения (внутреннее психологическое рабство личности). Эта черта, по мнению некоторых историков, считается "наследием тяжких времен" татаро-монгольского ига, когда русские князья вынуждены были выполнять волю завоевателей, а не своего народа. Известно, что даже русский национальный герой, новгородский князь Александр Невский, победивший в XIII веке шведов и немцев, получал право на княжение в Золотой Орде и жестоко подавлял антимонгольские восстания внутри страны.

Консолидации общества и унитарности государства способствовало и постоянное наличие вследствие протяженности сухопутных границ реального или гипотетического внешнего врага, который либо нападает, либо готовится к нападению, либо на него нужно напасть в "интересах России". Вся послемонгольская история России - это история войн за выход из геополитической и торгово-экономической изоляции путем завоевания портов на Балтике, Черном, Каспийском, Средиземном морях и на Тихом океане. Достаточно напомнить, что за всю историю Российской империи лишь в царствование Александра III Миротворца (1881-1894 гг.) она ни с кем не воевала.

### *Централизация государства и концентрация власти*

Историю государственного устройства России можно разделить на два периода: децентрализованный (отдельные княжества и городские республики "продержались" до первой половины XVI века) и централизованный.

В условиях открытости территории России практически со всех сторон децентрализованное государственное устройство, при котором невозможно было добиться концентрации сил, показало свою неэффективность в междоусобных столкновениях. В 550-летнем противостоянии России и государств - наследников татаро-монгольских завоевателей (с 1240г. до присоединения Крыма в 1791г.), - окончательное доминирование России было обеспечено лишь после сверхконцентрации власти и сверхцентрализации государства.

При этом собственно русским государством (не считая неболших вкраплений финно-угорских народов и племен) Россия была лишь до второй половины XVI века, после чего она стала захватывать страны и территории с иноязычным населением, входившие ранее в состав татаро-монгольской Орды. Лишь после этого возникла проблема учета этнического фактора в политико-административном устройстве государства.

Эволюция территориальной организации Российской империи как единого государства начиная с XVI века представляет собой своеобразную форму ответа государства на "географический вызов", попытку найти оптимальную форму функционирования государства как территориально-политической системы.

До XVIII века Россия делилась по природно-историческому принципу на 12 "городов" и "земель", между которыми были 250 "уездов" с достаточно условными границами.

Последующие изменения территориальной организации Российской империи были связаны с усилением централизованного "державного" государства и приведением его по возможности в единообразный вид.

В 1708 г. Петр Первый разделил Россию первоначально на 8 губерний. Затем их количество постоянно росло и к началу XX века на территории в границах современной Российской Федерации насчитывалось 35 губерний, 8 областей (включая область Войска Донского) и остров Сахалин [11]. Кроме того, отдельные части территории нынешней Российской Федерации входили в состав Витебской (современная Беларусь), Черниговской (современная Украина), Выборгской (современная Финляндия) губерний и Акмолинской области (современный Казахстан).

Перед революцией Российская империя оставалась весьма неоднородным образованием, делившимся на 101 губернию и область. Некоторые из них были объединены в генерал-губернаторства. Финляндия занимала автономное положение и имела собственную конституцию, а Хивинское ханство, Бухарский эмират и Урянхайский край (Тува) считались самостоятельными государственно-территориальными образованиями, находившимися "под покровительством" России. Насчитывалось также 6 градоначальств (Кронштадт, Николаев, Севастополь, Одесса, Керчь, Санкт-Петербург).

Внутригубернское и внутриобластное деление было различным в зависимости от местных и национальных особенностей: уезды, округа, края, волости, гмины, станицы, улусы и пр., всего около 20 тыс. Таким образом, единообразие на "верхнем" уровне сочеталось с учетом исторически обусловленных особенностей организации жизни различных народов на местах.

Кроме административного принципа, Россия делилась на 62 православные епархии, 14 военных, 12 судебных, 15 учебных округов и т.д. Следует обратить внимание на то, что несовпадение границ губерний и округов - важный принцип, препятствующий концентрации разнообразных форм власти в одних и тех же региональных центрах путем сговора властей либо иным образом.

Неустойчивость границ и постоянные изменения в административно-территориальном делении на протяжении всей российской истории связаны не только с присоединением новых земель, но прежде всего отражают основной принцип строительства государства "сверху". При этом территориальная система административных регионов не успевала "кристаллизоваться", а их население - высту-

пить с позиций единых национальных или региональных интересов. Более того, такие попытки тут же пресекались или даже упреждались центральной властью посредством лишения автономии национальных регионов и их русификации, а также перекройкой границ. Так, Грузия лишилась автономии в 1827 году и вошла в состав Кавказской области, Царство Польское, переименованное позже в Привислинский край - в 1831 году, Кокандское ханство было ликвидировано в 1874 году и т.д.

В целом внутреннюю политику царской России можно охарактеризовать как последовательно-жесткую (особенно в части подавления национальных и социальных конфликтов), направленную на достижение однородной национально-территориальной структуры государства на региональном (губернском) уровне при сохранении национально-культурной автономии на уровне местного самоуправления и поэтапной русификации нерусских народов. В отличие от последующего советского периода основные принципы государственной региональной политики Российской империи провозглашались открыто:

- национальные автономии не создавались в глубинных районах Империи;
- автономное управление на своей территории давалось лишь казакам и народам, доказывавшим "преданность" короне (калмыки, каракалпаки, ногаи и др.);
- автономия касалась только внутринациональных вопросов, но не управления регионами, - они входили в состав губерний и генерал-губернаторств;
- автономии имели временный характер, регионы со значительной долей коренного населения постепенно русифицировались и становились губерниями;
- число генерал-губернаторств постепенно сокращалось, но компенсировалось тем, что во главе пограничных губерний стояли губернаторы-военные (в конце XIX века - в 16 губерниях).

### *Социалистический период российской государственности*

С первых лет советской власти начался поиск адекватной замены принципа великорусской державности в государственном строительстве. Такая замена (вернее, подмена) была найдена в территориальном самоопределении наций (вместо национально-культурной автономии) и военно-политическом и хозяйственном объединении регионов (губерний) с преимущественно сельским населением вокруг крупных пролетарских центров. Реализация этих принципов в 1917-1922 годах обеспечила поддержку большевикам со

стороны национальных движений и контроль (в том числе репрессивный) за консервативным селом. В этот период создаются автономные республики, а губернии разукрупняются, формируясь вокруг промышленных городов с крупными военными гарнизонами.

В период НЭПа административно-территориальное деление России было преобразовано в целях децентрализации управления экономикой согласно принципам экономического районирования территории, разработанным Госпланом [12], которое "должно послужить основой для установления нового административного деления страны". К 1930 году новое административно-территориальное деление России на 6 АССР и 12 областей и краев было завершено. Все национальные автономии, кроме Казахской и Киргизской, входили в состав административно-экономических областей и краев.

Взятый Сталиным в начале 30-х годов курс на коллективизацию и индустриализацию вновь потребовал централизации управления, ограничения хозяйственной самостоятельности региональных властей, а следовательно, дробления экономических районов на легкоуправляемые "сверху" административно-территориальные звенья (области, республики и края).

В последующем административная карта России неоднократно перекраивалась в угоду политическим интересам, прежде всего, в целях удобства партийного руководства жизнью общества. Так, к началу 50-х годов дробление России достигло крайнего уровня, - появились внутриреспубликанские области (например, Татария делилась на 5 областей, нынешняя Нижегородская - на Горьковскую и Арзамасскую и т.д.). Затем начался обратный процесс укрупнения областей.

В 1957-1965 годах была также предпринята попытка территориальной организации управления экономикой путем создания административно-хозяйственных территориальных единиц - совнархозов. Любопытно, что это аргументировалось необходимостью "... ПЕРЕНЕСТИ ЦЕНТР ТЯЖЕСТИ оперативного руководства предприятиями и стройками НА МЕСТА, в экономических административные районы" [13].

Не правда ли, лозунг российского правительства середины 1992 года практически дословно воспроизводит формулировку цитируемого документа? Любопытно также, что "волны децентрализации" в экономике повторяются ровно через 35 лет. (1922г., 1957г. и 1992г.). Возможно, что длительность цикла обусловлена "сроком эффективной жизни" вертикальных управленческих структур при социализме.

На протяжении всего советского периода несколько раз пересматривались границы России с другими государствами, бывшими союзными республиками и состав автономий. Еще в 1925-26 годах Белоруссии были "переданы" из состава России территории современных Витебской, Гомельской, Могилевской и части Смоленской области ( вновь возвращенной России в 1939г.). Тогда же происходили территориальные обмены между нынешней Ростовской областью и Украиной. По Конституции 1937 года были выделены из РСФСР и преобразованы в союзные республики бывшие Казахская и Киргизская АССР.

После советско-финской войны к России были присоединены некоторые районы Финляндии. С 1940-го по 1956 год с надеждой на оккупацию Финляндии существовала Карело-Финская ССР (ныне Карельская республика в составе РФ). В результате депортации северокавказских народов с 1944-го по 1957 год территория нынешней Карачаево-Черкесской республики была отдана Грузии, вместо Чеченской и Ингушской республик и части Дагестана существовала Грозненская область, а территория Калмыкии была включена в Астраханскую область.

Во время второй мировой войны была ликвидирована так до сих пор и не восстановленная Автономная республика немцев Поволжья. В 1944 году присоединена к России Танну-Туvinская народная республика, бывшая до этого самостоятельным государством, в 1945 году - Калининградская область, Южный Сахалин и Южные Курилы, небольшие участки территорий довоенных Латвии и Эстонии. Наконец, в 1954-м году "в ознаменование 300-летия воссоединения с Россией" Украине был "подарен" Крым.

В конце 50-х годов депортированные народы Северного Кавказа были возвращены на свою родину, однако национально-территориальные образования были созданы уже в новых, не "исторических" границах. Так, в Чечено-Ингушскую АССР были включены 2 района Ставропольского края, Калмыцкой АССР не возвратили часть территории, входящей ныне в Астраханскую область, и т.д.

С начала 60-х годов период административной "перекройки" внутренних границ "сверху" в основном закончился. Границы (областей, краев и АССР) на административной карте России стабилизировались почти на 30 лет. Территориальная структура государства начала кристаллизоваться, что выразилось в известном "эффекте пограничья", когда по данным аэрофотосъемок границы между регионами отчетливо выделялись по снижению интенсивности хозяйственной деятельности и густоты дорожной сети.

К концу 80-х годов в России насчитывалось 77 основных административно-территориальных единиц (16 республик, 6 краев, 49 областей и 2 города республиканского подчинения), а также 6 автономных областей и 10 автономных округов, входивших в состав краев и областей. С этого момента и начинается отсчет современной истории регионализации России.

### **Факторы современного территориально-государственного развития России**

В основе территориального развития России лежат культурно-исторические, природно-ресурсные и социально-экономические факторы, диктующие характер поведения подавляющего большинства местных руководителей и регионального лобби в федеральных структурах как пока что наиболее заметных выразителей региональных интересов.

Общепринято считать, что культурно-исторический фактор наиболее сильно определяет стремление к суверенитету отдельных республик в составе РФ, их особую позицию по отношению к центру и другим регионам.

Действительно, если взглянуть на карту России, то, несомненно, станет ясно, что будущее Российского государства, его целостность в значительной степени зависят от позиции так называемых (по терминологии А.Гранберга) "национально-государственных" (республики) и "национально-территориальных" (автономии) регионов, полная суверенизация которых может не только "разрезать" русские земли, но и парализовать транспортные и энергетические системы жизнеобеспечения, лишить многие части страны доступа к источникам ресурсов.

Поведение властей национально-государственных регионов, в свою очередь, определяется активностью коренной нации, ростом ее национального самосознания, которые зависят, по крайней мере, от следующих основных факторов:

- Преобладание населения коренной ("титульной") национальности и опережающие темпы его естественного прироста по сравнению с некоренным населением.
- Низкая степень русифицированности "титульной" нации.
- Наличие традиций собственной государственности и исторически конфронтационных отношений с Россией.

• Опережающие темпы роста уровня образования представителей коренной национальности (формирование национальной интеллигенции, национальных идеологов и лидеров).

Из пяти основных групп национально-государственных образований России, выделяемых по языковой принадлежности коренной национальности (кавказские, тюркоязычные, монголоязычные, финно-угорские и палеоазиатские), в регионах, относящихся к последним двум группам, коренное население численно не преобладает и в большинстве случаев сильно русифицировано. Поэтому здесь национальным фактором лишь прикрываются истинные, в основном экономические мотивы сепаратистского поведения региональных элит. Для первых же двух групп этнический фактор является решающим при определении их особого поведения по отношению к центру.

В наибольшей степени этнические факторы обособления присутствуют в большинстве кавказских республик (кроме Северной Осетии), в Татарстане. Действительно, эти республики были завоеваны в свое время Россией, а Казанское ханство в течение нескольких столетий было серьезным военно-политическим соперником России. Темпы роста численности коренного населения в этих республиках выше, чем русских: доля татар в Татарстане составляет почти половину, а например, чеченцев и ингушей в бывшей Чечено-Ингушетии - почти 70%.

Распределение так называемого "русскоязычного" населения, для которого русский язык является родным, по 32 республикам и автономиям России показывает, что к числу регионов с потенциально решающей ролью этнического фактора обособления можно отнести лишь 13 из них: Калмыкию, Ингушетию, Чечню, Дагестан, Кабардино-Балкарию, Карачаево-Черкессию, Республику Алтай, Туву, Чувашию, Татарстан, Башкортостан, Коми-Пермяцкий и Агинский Бурятский автономные округа. При этом, в Дагестане, Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии насчитывается по несколько "титульных" наций, ни одна из которых количественно не доминирует, а в Башкортостане башкиры являются лишь третьей по численности нацией после русских и татар.

В целом можно сделать вывод о том, что "этническая компонента" суверенизации в значительной мере себя уже проявила и "обвалного" объявления истинно национально-государственной независимости регионов, пожалуй, не ожидается.

Значительно большее внимание следует обратить на региональный сепаратизм, свойственный руководству и части населения

ряда русских регионов Урала, Сибири (Иркутская, Свердловская, Тюменская области, Красноярский край) и Дальнего Востока, что обусловлено скорее экономическими причинами. Они являются все же наиболее важным фактором как дезинтеграции, так и интеграции и диктуют характер поведения властей подавляющего большинства регионов. Среди них следует выделить три основные: существующая неравномерность экономического развития регионов; наличие в каждом из них каких-либо преимуществ, своего рода "экономических козырей"; защита "регионального монополизма".

Неравномерность экономического развития регионов России, помимо естественных причин, является результатом навязанного "сверху" территориального разделения труда в социалистический период. С изменением конъюнктуры рынка и географии связей происходит полное переосмысление понятий "высокоразвитых" регионов и на определенный срок, обусловленный адаптацией хозяйства к новым условиям, переводит большинство регионов в положение "депрессивных", озабоченных защитой внутреннего рынка и использованием экономических преимуществ.

Руководство многих регионов России справедливо считает, что центр мешает в полной мере использовать имеющиеся у них определенные "экономические козыри", благодаря которым регион будет "жить лучше". Это, к примеру, квалифицированная рабочая сила; развитое сельское хозяйство; мощный диверсифицированный производственный потенциал; монополия на дефицитные или экспортные ресурсы; наличие уникальных производств и предприятий-монополистов; выгодное экономико-географическое положение (приграничные, приморские и транзитные регионы). Стремление к единоличному обладанию этими "козырями" формирует мощный потенциал обособления регионов.

Региональный монополизм - специфическое посткоммунистическое экономическое явление. При региональном монополизме предприятия каждого региона, тесно связанные с местными властями, выступают на общенациональном рынке с позиций единого регионального межотраслевого концерна, ведущую роль в котором играют крупнейшие предприятия-монополисты общероссийского масштаба, отдаленно напоминающие японские концерны.

В результате те или иные социально-экономические предпосылки и условия образуют в каждом регионе уникальный комплекс, формирующий объективную основу самостоятельного или совместного развития регионов и поведения региональных властей в отношении к центру. На основе оценки этих предпосылок можно выделить регионы двух противоположных типов:

## **I. Регионы, стремящиеся к обособлению**

- ♦ с ведущей ролью национального фактора (Татарстан, Чувашия, Чеченская республика, Тува, Дагестан, Карачаево-Черкесия, Кабардино-Балкария, Ингушская республика);
- ♦ с ведущей ролью внешнеэкономического фактора (Калининградская, Ленинградская, Псковская, Амурская, Сахалинская области, Приморский и Хабаровский края, Санкт-Петербург, Еврейская автономная область);
- ♦ с ведущей ролью ресурсного фактора (Республика Коми, Саха-Якутия, Бурятия, Башкортостан, Архангельская, Мурманская, Иркутская, Магаданская, Кемеровская области, Красноярский край, Ненецкий, Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский автономные округа).

## **II. Регионы, заинтересованные в целостности государства**

- ♦ обрабатывающей промышленности, стремящиеся к "горизонтальной интеграции" (Удмуртия, Мордовия, Адыгея, Северная Осетия, Новгородская, Тверская, Ярославская, Костромская, Ивановская, Московская, Владимирская, Нижегородская, Брянская, Калужская, Тульская, Ульяновская, Самарская, Свердловская, Тюменская (юг), Новосибирская области, Москва);
- ♦ с развитым сельскохозяйственным производством, нуждающиеся в развитии внутреннего рынка (Республика Марий Эл, Смоленская, Орловская, Пензенская, Белгородская, Курская, Воронежская, Липецкая, Тамбовская, Саратовская, Волгоградская, Оренбургская, Курганская области, Краснодарский, Ставропольский и Алтайский края);
- ♦ экономически слабо развитые, неблагоприятные по природно-климатическим условиям, стремящиеся к сохранению государственного патернализма (Калмыкия, Республика Алтай, Коми-Пермяцкий, Усть-Ордынский Бурятский, Агинский Бурятский, Таймырский, Эвенкийский, Корякский и Чукотский автономные округа, Камчатская и Читинская области).

Тем не менее, несмотря на различия, общими претензиями руководства практически всех регионов к федеральным властям являются: передача объектов федеральной собственности на региональный уровень, право на распоряжение природными ресурсами, по возможности неограниченные экспортные права, изменение принципов финансовых взаимоотношений с федеральными властями, возможность введения налоговых и инвестиционных льгот, то есть требования перераспределения власти.

## РЕФОРМАТОРСТВО КАК ФОРМА ОТВЕТА ВЛАСТИ

### *Предреформенное состояние*

Представляется, что нельзя ответить на вопрос, чем же территориальная организация России не соответствует целям ее государственного возрождения, не охарактеризовав хотя бы вкратце недостатки и преимущества доставшейся в наследство от Советского Союза системы политико-административного устройства.

В целом из советского периода можно сделать вывод, что сверхцентрализованное управление, доминировавшее в стране и воплощенное в административно-территориальном делении, ни национально-территориального устройства, ни экономического районирования, т.е. вообще с принципами территориальной организации общества.

Во-первых, командно-административная система находилась в историческом конфликте с географическими особенностями страны, основными закономерностями территориальной организации общества и теории управления иерархическими системами, что проявилось в следующих процессах и явлениях:

- ♦ искусственно поддерживаемая "трудозатратная урбанизация", приводившая к истощению сельского населения в регионах Центральной России;
- ♦ "лагерно-коммунистическое" освоение природных ресурсов Севера, Сибири и Дальнего Востока, а затем "обживание" их людьми, биологически не приспособленными к жизни в экстремальных природно-климатических условиях;
- ♦ выборочная и некомплексная эксплуатация одних видов природных ресурсов в ущерб другим (например, руды Курской магнитной аномалии вместо черноземов или затопление сельскохозяйственных угодий при строительстве ГЭС);
- ♦ наличие предприятий-"монстров", практически не поддающихся реорганизации и приспособлению к функционированию в условиях рынка, но составляющих основу экономики значительного числа городов и регионов;
- ♦ сверхцентрализация на федеральном уровне "мозгов", финансовых ресурсов и функций управления, снабжения, сбыта, внешнеторговой деятельности предприятий, расположенных в регионах, что в настоящее время вызвало дефицит квалифицированных кадров, незначительность "первоначальных капиталов" и слабость рыночной инфраструктуры на местах.

Во-вторых, этот конфликт внес свой вклад в возникновение серьезных внутрирегиональных диспропорций между потенциальными регионами и характером его использования. Среди таких диспропорций можно назвать:

- ♦ диспропорциональную структуру хозяйства регионов, когда на первом месте стояло удовлетворение потребностей государства, системы, а не проживающего на их территории населения (слабое развитие отраслей выпускающих потребительские товары и оказывающих услуги населению);
- ♦ монополизацию отдельными регионами и даже предприятиями производства значительной части номенклатуры продукции;
- ♦ сверхконцентрацию экологически опасных отраслей промышленности, превращающую некоторые регионы (как, например, Башкортостан) в зоны экологического бедствия;
- ♦ зависимость экономики да и самого существования населения отдельных регионов от одной-двух специализирующихся отраслей хозяйства (например, уголь и металлургия в Кемеровской области, или текстильной промышленности - в Ивановской).

В-третьих, существуют беспрецедентные межрегиональные контрасты между равностатусными по Конституции субъектами Федерации:

- ♦ по площади территории, - в 388 раз (Саха-Якутия и Северная Осетия), и численности населения, - в 376 раз (Москва и Эвенкийский автономный округ) [12];
- ♦ по уровню урбанизированности территории - от нулевого (100% сельского населения) в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе до максимального (100% городского населения) в Москве [12];
- ♦ по объему валового национального продукта на душу населения только между регионами I-го уровня - в 4,2 раза (Магаданская область и Дагестан), тогда как между штатами США - в 1,3 раза;
- ♦ по удельному весу городского населения - в 3,5 раза;
- ♦ по стадии социально-экономического развития - от доиндустриальной (Тува, Калмыкия, Алтай, часть автономных округов Севера) до постиндустриальной (Москва и Московская область, Санкт-Петербург).

Кроме того, конъюнктурный лозунг о праве наций на самоопределение, выдвинутый еще на I-м съезде РСДРП с целью привлечения сторонников, а затем обеспечивший большевикам поддержку в гражданской войне, похоже сыграл решающую роль в распаде Советского Союза, а принятый затем ООН легитимизирует межнациональные конфликты во всем мире. Его реализация в России прои-

зошла в форме создания зачастую искусственных национально-территориальных образований со своими бюрократическими чиновничьими аппаратами. Из существующих на настоящий момент в России 32 национально-территориальных образований, лишь в десяти русскоязычное население составляет большинство.

В условиях разрушения централизованной системы управления государством и ослабления федеральной власти наличие таких политически самостоятельных национально-территориальных образований является источником сепаратизма и создает серьезные трудности в становлении единой российской государственности.

Весь этот перечень можно было продолжить, найдя везде проявления искаженной, неестественной системы территориально-государственного устройства, заставляющей и до сих пор не только неэффективно расходовать ограниченные ресурсы общества, но и наряду с другими причинами приведшей к кризису государства.

### *История российского реформаторства*

Реформы в России, даже проводившиеся "во благо" народа (например, отмена крепостного права), всегда насаждались властью, принуждавшей не только народ, но и чиновничий аппарат к их проведению. И чем глубже и масштабнее были реформы "сверху", тем к более противоречивым результатам они, в конечном счете, приводили.

Современные реформы не стали исключением, однако по глубине преобразований общества и методам их осуществления можно сравнить разве что лишь с реформами Петра I и послереволюционными переменами в России.

Реформы Петра I, проведенные в начале XVIII века, неоднозначно оцениваются как его современниками, так и потомками. Во-первых, они проводились спонтанно, хаотично, бессистемно, часто не доводились до конца. Так, ни одна из трех попыток реформы местного самоуправления не была реализована. Во-вторых, несмотря на безусловную результативность реформ Петра в беспрецедентно быстром превращении России из рядовой страны, находившейся на задворках Европы в одну из мировых держав, отмечается обнищание населения. К концу царствования каждый крестьянин и горожанин платили в казну в три раза больше, чем в начале.

В результате, по данным П.Н.Милокова, с 1680г. по 1710г. население России в тех же границах уменьшилось на 20%. Множество людей бежало в леса, на Дон, за Волгу, скрываясь от властей. Помимо известного Стрелецкого бунта 1698г. в течение

всего периода царствования Петра в стране неоднократно вспыхивали восстания. Хотя Петр дал России толчок к развитию, импульс которого угас лишь спустя примерно 150 лет, абсолютистский характер его реформ привел к углублению пропасти между государством и народом, преодоление которой демократическим путем стало невозможно и привело к социальным потрясениям нашего века.

Идеологизированное реформирование коммунистами всех сторон жизни общества после 1917 год привело к созданию неестественной по экономическим отношениям, воспроизводственной структуре, территориальной организации экономики, требовавшей для поддержания развития постоянного контроля со стороны все разбухавшего государственного бюрократического аппарата. Любые изменения в такой системе могли осуществляться только путем все тех же принудительных реформ "сверху". Более того, каждый новый коммунистический лидер страны, приходя к власти, считал своим долгом провозгласить собственную реформаторскую политику "новой метлы".

С точки зрения объективных возможностей, в наиболее "благоприятном" положении был Сталин при проведении коллективизации и индустриализации. В его распоряжении были все четыре основных фактора, позволявших проводить перманентную реформаторскую деятельность: totalная система репрессий и контроля, огромные и еще не истощенные запасы природных ресурсов, относительно нетребовательная дешевая рабочая сила, иностранная помощь, которые позволяли не взирая на внутреннее сопротивление общества и неестественность предпринимаемых экономических мер. В этот период "каток" коммунистического реформаторства прошелся не только по экономике, но и по всему государственному устройству, по каждой нации и по каждой семье.

В дальнейшем возможности для осуществления реформаторских изменений общества у каждого последующего лидера все больше сужались. После нескольких "операций" по привлечению иностранной помощи и последующему ее присвоению (экспроприация иностранной собственности после революции, разрыв концессионных договоров в тридцатых годах, невыплата долгов по ленд-лизу после войны), действие этого фактора надолго прекратилось.

Хрущевская "оттепель" существенно ослабила репрессивный фактор реформаторства, а данное ему в этот период название "волюнтаризм", пожалуй, наиболее точно отражает сущность феномена реформаторства "сверху".

Пожалуй, единственная со времен после НЭПа попытка придать реформаторству экономическое обоснование и мотивацию,

совпавшая, по-видимому, с готовностью общества к реформам, была предпринята в середине 60-х годов. Начиная с середины 70-х годов реформы были свернуты и началось нарастание неустойчивости экономики за счет сверхэксплуатации природных ресурсов (нефть, газ, золото). Что касается реформаторства политической системы и государственного строя в этот период, то оно носило декоративный характер. Настоящие реформы отторгались статичной системой, а для насильственного реформаторства уже не было необходимого потенциала.

Последняя попытка повышения эффективности социалистической экономики в традиционном русле насильственного реформаторства "сверху" просматривалась в действиях Ю.Андропова.

На этапе перестройки был окончательно разрушен механизм реформаторства по сталинскому образцу. Политика гласности и демократизации открыла людям глаза на существующую систему сверхэксплуатации рабочей силы. Реформирование партии в погоне за популярностью ослабило влияние КПСС в обществе как основного проводника экономической реформаторской политики. После того, как был упущен благоприятный момент готовности общества для реформ (1986-1989гг.), наступил период сокращения добычи истощающихся природных ресурсов. Была разбазарена и вновь появившаяся западная помощь.

В сложившихся после распада СССР условиях проведение реформаторской политики по традиционному сценарию "сверху" окончательно стало бесперспективным вследствие отсутствия обеспечивавших ее факторов. Это наглядно показал опыт российских реформ 1992-95гг.

Главная особенность российской экономической реформы состояла в том, что федеральные исполнительные органы, хотя и не с самого начала, вынуждены были учитывать объективные дезинтеграционные тенденции и пойти по беспрецедентному в истории России пути отказа от централизма в управлении экономикой, во многом перекладывая ответственность за последствия своей экономической политики на региональные власти и органы местного самоуправления. В свою очередь, региональные власти, по отдельности или совместно, исходя из своих возможностей и с разной степенью усердия и результативности начали искать способы адекватной самоорганизации экономики и жизни людей на местах, в том числе и в политической сфере.

## *Экономическая реформа и регионы*

Не столь важен признаваемый всеми сам факт существования в России межрегиональных этносоциальных, экономических и политических различий, а то, что эти различия, резко обострившиеся после разрушения большинства вертикальных структур управления, в период реформирования экономики становятся одним из главных факторов индивидуализации поведения региональных властей и приводят к выбору каждым регионом своей модели социально-экономического развития.

К началу 1995г. Экономическая реформа прошла три стадии.

Первая - политически беспрепятственного реформирования - продолжалась практически весь 1992 год и завершилась кризисом власти в декабре того же года. На этой стадии региональные власти, руководители предприятий, да и все население еще стремились адаптироваться к реформам в надежде на улучшение ситуации. Вторая - стадия торможения реформ в одних регионах и затухания реформаторского пыла местных властей в других при политическом параличе центра, охватывает весь 1993 год. К середине 1994г. уже вяло к тому времени текущая реформа официально была завершена разделом значительной части бывшей государственной собственности между крупными монополиями финансово-экономическими структурами и полным обнищанием государства и значительной части населения.

Каковы же результаты реформаторских усилий с позиций государственного строительства? После трех лет реформы мы имеем на качественном уровне:

примитивизацию экономики, - потерю передовых технологий, отмирание целых технологических ветвей и процессов, невозможность разработки опережающих мировой уровень собственных;

деиндустриализацию страны, - падение промышленного производства, старение и выбытие оборудования, распад производственных коллективов;

превращение страны в нетто-импортера готовой продукции, - ухудшение структуры экспорта, неконкурентоспособность на мировом рынке все новых и новых секторов экономики вследствие роста внутренних цен, инфляционной, налоговой и экспортной политики, экспорт заведомо дефицитных в стране товаров и сырья;

разрыв внутрироссийского экономического пространства, - распад связей в технологических цепочках, невозможность поддержания должного уровня функционирования транспортных систем;

сокращение экономически активной территории, - невозможность обеспечить снабжение отдаленных районов не только страны, но и внутри отдельных регионов, отъезд населения из северных и восточных регионов;

искусственную минимизацию возможностей регионального развития, - колоссальную концентрацию капитала и его замкнутый оборот в столичных центрах в сочетании с непомерным налоговым прессом на предприятия и бюджетным ограблением регионов на нужды неэффективно распоряжающегося деньгами федерального аппарата власти.

К этому следует добавить неблагоприятный инвестиционный климат, отсутствие политики структурной перестройки экономики, фактический провал "народной приватизации", физическое умирание аграрного сектора экономики и, наконец, криминализация экономики на всех уровнях.

При таком ходе реформы выживут только те регионы, которые проводят целенаправленную стратегию социально-экономического обновления в культурном, институциональном и технологическом аспектах. Но это под силу лишь небольшой части регионов-экономических лидеров (не более 15-20), для остальных неизбежна долгая экономическая агония.

Действительно, менее чем за три года реформ спад производства не был остановлен ни в одном регионе России. Особенно катастрофическим было падение производства в конфликтной зоне Северного Кавказа: в Северной Осетии, Карачаево-Черкесии, Чеченской и Ингушской республиках.

Проведенный в Центре экономических и политических исследований [8,17] позволяет достаточно обоснованно утверждать, что стремление национальных республик к суверенитету без проведения серьезных экономических преобразований принесло падение как производства, так и жизненного уровня в большинстве из них. Лишь серьезные односторонние усилия по перераспределению бюджетных ресурсов в свою пользу, предпринятые Татарстаном и Башкортостаном, смогли несколько стабилизировать социально-экономическую ситуацию в них.

Большинство сырьевых регионов также смогли несколько стабилизировать кризисную ситуацию за счет перераспределения доходов от продажи сырья в свою пользу. В качестве примера можно привести договор с Якутией по алмазам.

В том же случае, когда желание самостоятельности (даже при наличии льготного законодательства) не подкреплено собственной финансовой базой, оно остается лишь желанием. Это видно на примере Калмыкии, Корякского округа, выходявшего и вновь вернувшегося в Камчатскую область в 1992 году, а также регионов - свободных экономических зон, большинство из которых находятся в кризисной ситуации, не сумев привлечь ни бюджетные средства, ни серьезные иностранные инвестиции.

В кризисной ситуации оказались также многие регионы обрабатывающей промышленности, нуждающиеся в структурной перестройке, такие как, например, Ивановская и Кемеровская области.

Неплохое положение сложилось пока в сельскохозяйственных регионах (Центрально-Черноземном, на Нижней Волге), экономика которых в значительной степени обеспечена местным сырьем, а региональные власти за счет продовольственных ресурсов могут не только удерживать потребительские цены (как в Ульяновской области), но и сдерживать реформы в целом. Наметились также признаки стабилизации и выправления экономической ситуации в отдельных регионах, где наиболее энергично проводятся реформы и куда "идут" инвестиции (Москва, Нижегородская, Самарская области, Алтайский край и др.).

Наконец, практически невосприимчивыми к либеральным реформам оказались регионы с высоким удельным весом отгонно-пастбищного животноводства и промыслового хозяйства. Так, реформа абсолютно не изменила характер функционирования экономики Тувы, Дагестана, Калмыкии, Кабардино-Балкарии, Камчатки и ряда других регионов.

Нет смысла приводить многочисленные примеры, иллюстрирующие социально-экономическую ситуацию, которая наступила в России после пореформенного четырехлетия. Суммарный спад промышленного производства в 1991-95гг. оказался глубже, чем в 1940-42гг.. Сельское хозяйство натурализуется, не выдерживая конкуренции с импортом низкокачественного продовольствия.

В ряде регионов России экономический спад приобрел всеобщий характер. Например, на Урале еще в конце 80-х годов спад промышленного производства достигал 15-20% от максимального уровня, а в последние годы этот процесс усилился. Большинство наиболее промышленно развитых уральских регионов по результатам за 1991-95гг. отличалось наибольшим уровнем спада и усилением его темпов в 1994-95гг. "Депрессивная волна" в 1994 году достигла машиностроения и легкой промышленности региона: величина падения физического объема производства в машиностроении и металлообработке составила от 36% (в Тюменской

области) до 59% (в Удмуртской Республике), а в легкой промышленности - от 31% (в Свердловской области) до 69% (в Оренбургской области). По-видимому, в 1995 году, на очереди - глубокий кризис сельского хозяйства и пищевой промышленности, признаки которого наметились ранее. А ведь еще в начале 1993г. глава администрации Свердловской области Э.Россель с надеждой говорил о прекращении спада и начале стабилизации в промышленности области.

Продолжается стремительное падение реальных доходов населения России (рис.2). Хотя объем промышленного производства за девять месяцев 1995 года по сравнению с тем же периодом прошлого года уменьшился всего на 3%, реальные же доходы населения вновь, как и в прошлые годы, сократились еще на 12%. Во многих регионах люди не получают зарплату по 3-4 месяца. Так называемая "ваучерная приватизация" и акционирование не привели ни к увеличению производства, ни к сокращению безработицы, ни к крупным инвестициям, ни к появлению новых источников дохода у широких слоев россиян.

Российский экспорт в этом году вырос более чем на треть, в основном за счет увеличения поставок нефти и газа. В то время как в некоторых регионах Ростовской, Волгоградской, Саратовской и других областей давление газа в коммунальных сетях упало настолько, что люди уже не в состоянии готовить себе пищу, европейские страны, в течение десятилетий получающие российский неочищенный газ, использовали его в качестве сырья для химической промышленности и получали прибыль, в несколько раз превышающую затраты на покупку и транспортировку газа.

Ежегодный объем иностранных инвестиций в российскую экономику не превышает 1 млрд. долларов, в то время как от 10 до 30 млрд. долларов, принадлежащих российским компаниям и частным лицам, остаются в зарубежных банках. Общая же сумма российской валюты, находящейся в зарубежных банках, составляет по различным оценкам от 100 до 200 млрд. долларов, при том, что сумма внешнего государственного долга приближается к 130 млрд.

Попытка же консолидировать общество и отвлечь народ от насущных жизненных проблем традиционным путем поиска (вернее, создания) "врага внутреннего" в Чечне лишь показала экономическую и военную слабость государства и политическую самонадеянность тех, что стоят у его руля. Хорошо хоть ума хватило не воевать с Татарстаном или Башкортостаном, политические амбиции руководства которых были не менее серьезные, чем у Дудаева.

## **Потребность в смене курса реформ**

Выдающийся мыслитель русского зарубежья И.Ильин писал в конце 40-х годов, предвещая скорый крах большевизма, о том, что Россия после большевиков возродится как демократическое государство и еще более окрепнет экономически буквально в считанные годы. Но вот большевизм начал десять лет назад расшатываться, разваливаться и наконец рухнул, приведя к результатам, пока прямо противоположным предсказаниям И.Ильина.

Кажущаяся простота и ожидаемая легкость реформ "сверху" обернулись необходимостью проведения глубоких государственных и экономических преобразований общества. Еще в начале реформ правительству пеняли лишь на неправильную очередность мероприятий, - сначала разгосударствление и приватизация, а затем уж надо было проводить либерализацию цен. Теперь же стало ясно, что практически заново нужно создавать Российское государство. В экономике речь уже не идет о превращении негибкой и неустойчивой государственной экономики в рыночную, - динамичную, способную к саморазвитию и самоадаптации. Задача гораздо скромней и трагичней, - сохранить на восстанавливаемом уровне материальную и технологическую основу экономики. Необходимо обеспечить людей работой, своевременно выплачивать зарплату, предотвратить обнищание основной массы населения.

Почему же И.Ильин, обычно точный в своих оценках и суждениях, ошибся, и вопреки его ожиданиям, кризис, переживаемый сейчас Россией, оказался глубже и продолжительнее? Ведь те же самые процессы реформирования в большинстве восточноевропейских стран, да и в странах Балтии уже начали приносить реальные результаты, выражающиеся в росте производства и постепенном повышении жизненного уровня населения? Чья же вина в этой относительной неудаче: только ли реформаторов, а может быть, и в какой-то степени самих реформируемых?

Сразу же напрашивается ответ, что дело тут в степени деформированности производственных отношений. Дескать, в Польше, например, оставалась частная собственность на землю, в ГДР и Венгрии была частная торговля и домовладения и так далее. И это верно, но лишь отчасти. Но если, как говорится, "копнуть поглубже", то за быстрой результативностью реформ стоит также и высокая степень психологической готовности населения к преобразованиям. Авторы последней попытки реформаторства "сверху" объясняли поспешность действий желанием использовать сложившуюся после путча благоприятную политическую ситуацию. Но они неожиданно натолкнулись на принципиальную неготовность большинства насе-

ления к реформам либерального толка. Но в чем причина такой неготовности?

При реализации так называемой либеральной концепции преобразований, включающей той или иной степени тяжести "шоковую терапию", человек становится подобен брошенному в воду и не умеющему плавать. Но мало просто бросить человека в воду, чтобы он сам научился плавать. Большинству же надо показать правильные движения и ближайшую "землю", цель, куда плыть. Фактически же проявилось очевидное внутреннее, генетическое неприятие индивидуалистского типа поведения и взаимоотношения человека и государства для подавляющего большинства из живущего ныне поколения россиян. В этом и есть основная сущность феномена, так называемого "homo soveticus".

Беру на себя смелость утверждать, что причина этого феномена довольно проста. Психологическая готовность населения к рыночным реформам, к возврату к "нормальной жизни" в странах с нарушением "естественного хода истории" происходит тем легче, чем меньше был период "ненормального" развития и чем больше в населении доля людей, обладающих хоть в небольшой мере "старыми" культурными навыками. Кто же эти люди?

Каждой социально-экономической системе присущи свои культурные отличия в жизненных принципах, привычках в быту, общении людей, отношении их к труду, профессиональных навыках, в правилах поведения в обществе и трудовом коллективе и т.п. Эти черты формируются в людях тем сильнее, чем дольше они находятся в данной среде, и частично передаются следующему поколению в процессе его воспитания. Именно эти устойчивые черты и являются в значительной степени основой так называемого "консерватизма".

В каждый момент времени такими навыками (или их отголосками) владеют, как минимум, два поколения: те, кто сам жил при "нормальной жизни" и уже в значительно меньшей степени, их дети, воспитанные родителями на собственном опыте. Уже для третьего поколения все эти рассказы о жизни "при Николае" (Бенеше, Пилсудском, Ульманисе и др.) становятся лишь историческими легендами.

По нашим подсчетам к началу 50-х годов в России после 30 лет господства тоталитаризма еще около половины составляло население, практически не нуждавшееся в психологической адаптации к рыночной экономике, в восточноевропейских странах конца 80-х - начала 90-х годов после 45-50 лет "народной демократии" - более трети, а в России 1992 года после 75 лет его практически не

осталось. В такой ситуации и нельзя было ожидать постоянного, поступательного хода реформ. Откаты, возвраты, переделки уже сделанного и изменения курса реформ, по-видимому, неизбежны. Так и получилось.

Российскую политическую жизнь последнего пятилетия можно разделить на три основных этапа в зависимости от смены доминанты общественных настроений и поведения правящей элиты.

Победа на президентских выборах 1991г., а затем - в ходе августовского путча 1992г. была одержана Б.Н.Ельциным под флагом демократических перемен в обществе, необходимости его реформирования. Эти же настроения преобладали и в основной массе населения, что обеспечило молчаливую поддержку президенту развала СССР и на первых этапах экономической реформы.

К парламентским выборам 1993 года произошла смена общественного настроения, на первый план выдвинулся вопрос государственности России, который не решался вследствие слабости и некомпетентности государственной власти. В наибольшей степени эти настроения удалось выразить В.Жириновскому, что и обеспечило его партии относительную победу на выборах в Госдуму. Однако былаю экономическую и военную мощь Россия восстановить не смогла, что показала война в Чечне. Претензии же ее на роль мировой державы были перечеркнуты независимыми действиями ООН и НАТО во время боснийского кризиса. Тем не менее, за двухлетний период угроза распада России по образцу СССР была значительно смягчена.

Наиболее популярным лозунгом, начертанным на знаменах практических всех избирательных объединений и партий на парламентских выборах 1995 года, стала "стабильность". При всех различиях в ее понимании разными политическими течениями, однозначно можно утверждать о начале "консервативного поворота" в умах людей, на который откликнулись политики. Произошла вторая смена доминанты общественного развития России, суть которой заключается в необходимости обращения основных усилий государства и общества на решение внутренних, повседневных социально-экономических и политических проблем.

Судя по всему, наиболее разрушительный период крупномасштабных реформ в России завершился. Переживаемый сейчас Россией момент можно назвать очередной сменной стратегией преобразования тоталитарного общества в демократическое. И эта смена обусловлена не столько экономическими, сколько социально-политическими причинами.

Обещавшаяся сначала реформаторами, а теперь и провозглашенная правительством Чернобырдина стабилизация представляется на деле не что иное, как стагнацию, остановку в нижней точке кризиса. Надолго ли? На что может рассчитывать Россия? В каком направлении реформировать общество дальше и какими методами? Какой путь с большей вероятностью приведет к долгожданной стабилизации и подъему? Эти вопросы вновь, как и четыре года назад, выдвинулись на первый план.

## РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОЦЕССЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

### РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ И СЕПАРАТИЗМ

#### *Регионализация как объективный процесс*

В сложившейся ситуации необходимо найти то ключевое звено, которое объединяет интересы государства и всех российских регионов, тот процесс, который структурирует экономическое, социальное и политическое пространство, направив который в позитивное русло, можно возродить государство. Таким процессом, по нашему мнению, является региональный процесс, или регионализация.

Этот процесс может носить различную степень управляемости и направленности, но на практике основной импульс исходит из регионов. В его основе лежит регионализм - образ мышления и действий, исходящий из приоритета региональных интересов над государственными. Централизм, напротив, основан на игнорировании региональных интересов.

В отличие от обыденной, встречающейся в прессе поверхностно-негативной трактовки регионализации как разрушительного процесса, по нашему мнению, регионализация - это двуединный процесс как обособления на территории государства частей, претендующих на более самостоятельное функционирование, так и их объединения "снизу". Результат такого процесса - новая пространственная структуризация государственного образования, либо его распад. Этот "многоэтажный" процесс охватывает все уровни иерархии политико-административного деления, включая местное самоуправление.

Из этой сложности вытекает и неоднозначность восприятия регионализации, путаница в терминологии. Представляется, было бы разумно предварительно остановиться на пояснении некоторых наиболее часто употребляемых терминов, как используя основы уже имеющегося понятийного аппарата [14], так и предлагая собственное толкование расхожих понятий.

Прежде всего, это касается самого понятия "регион", которое допускает самое широкое толкование, подразумевая физико-географические (например, Сибирь), культурно-исторические (Центральная Россия), экономические (экономический район), поли-

тико-административные (область, край, республика), юридические (субъект Федерации) и иным образом выделяемые части территории отдельного государства либо прилегающих друг к другу частей соседних государств (например, "Баренцрегион") или даже целиком нескольких государств (Восточная Европа).

В контексте регионализации как термина, преимущественно политико-административного и юридического, регион - это часть территории государства, имеющая законодательно закрепленные границы, собственные органы государственного или местного управления и находящаяся в определенном юридическом отношении с центральными органами государственного управления.

Все регионы составляют иерархически соподчиненную систему, в которой выделяются регионы первого, второго, третьего и т.д. порядков. Зачастую под регионами первого порядка понимают, в зависимости от критерия выделения, различные части территории. Например, политико-административными регионами первого порядка в России являются республики, края, области, города республиканского подчинения и Чукотский автономный округ (всего 78), а юридическими (подписавшими Федеративный договор) - субъекты Федерации (всего 86, - без Чечни, Татарстана и Ингушской Республики, которой на момент подписания договора просто не существовало). В данном контексте чаще всего мы будем говорить обо всех 89 (включая Чечню) регионах России, уточняя понятие там, где это необходимо.

Основными терминами, описывающими противоположные тенденции регионализации во всех трех основных, по А.Тойнби [6], планах общественной жизни являются: а) политическом - суверенизация-унитаризация, в экономическом - децентрализация-централизация и в этносоциальном - размежевание-ассимиляция. К каждой из этих сфер также допустимо в последующем изложении и более вольное применение обобщающего термина "дизинтеграция-интеграция", с уточнением, к какой сфере он относится.

*Суверенизацию* можно определить как процесс перераспределения власти в системе центр-регионы, сопровождающийся усилением автономии регионов, вплоть до оформления их как отдельных государственных образований. Противоположный процесс - *унитаризация* есть отказ регионов (в лице региональных властей) от выполнения части государственных функций в пользу общего центра.

Под *децентрализацией* экономики обычно подразумевают в той или иной мере регулируемый распад дотеле единой системы управления экономикой, замены преимущественно вертикальных управленческих связей на преимущественно горизонтальные, межрегиональные. Противоположный по смыслу процесс экономический

*централизации* направлен на укрепление вертикальных и горизонтальных межрегиональных связей вплоть до создания экономических региональных альянсов.

*Культурно-этническое размежевание* сопровождается замыканием культурных общностей "в себе", сокращением или прекращением контактов с не себе подобными, включая повседневное общение, неприятие межэтнических браков и прочие подобные малоприятные для других территориально-этнических групп явления на бытовом уровне и конфликтотенные - на межэтническом уровне. Противоположными тенденциями территориального межкультурного взаимодействия являются метисация (взаимопроникновение культур с сохранением основ каждой из них) и ассимиляция (слияние культур с их синтезом либо с поглощением более слабой). Характер именно этих процессов и определяет в значительной степени тип государственного строя той или иной страны (рис.3).

Региональные процессы условно можно разделить на межгосударственные (изменение государственных границ, создание и распад межгосударственных группировок и союзов, слияние существующих и создание новых государств) и внутригосударственные (преобразование территориально-государственного устройства, распад старых государств). Результат регионализации в отдельной стране проявляется в изменении политико-административного устройства, закрепляемого в адекватной ему форме государственного строя.

Не вдаваясь в глубь истории, можно с определенной долей уверенности констатировать периодичность активизации внутригосударственных региональных дезинтеграционных процессов. В нынешнем столетии такие периоды наблюдались в 1914-1922 годы (результат - распад Австро-Венгерской, Османской и Российской империй) и в 50-60-е годы (обречение государственной независимости бывшими колониями европейских стран в Африке и Азии). Очередной "жесткой" нового этапа активизации региональных процессов стал СССР и другие бывшие социалистические страны. На очереди, возможно, Индия и страны Среднего Востока, а затем и африканские страны.

Современный этап имеет свои принципиальные особенности. Если признать, что в условиях отсутствия глобальной межгосударственной конфронтации доминантой развития общества на достаточно длительный период является движение к демократии, то, похоже, мы наблюдаем подтверждение тезиса Дж.Ст.Милля [15] о том, что демократия невозможна в многонациональном обществе,

тем более (что характерно для России) в государствах с территориально обособленными нациями.

Отсюда можно сделать вывод, что при сохранении благоприятной международной обстановки будет продолжаться ослабление многонациональных государств и постепенная их замена межгосударственными (конфедеративными) интеграционными образованиями типа ЕС в форме "Европы регионов", в которых государство приобретает новые функции, лишаясь привычных атрибутов подавления.

Главная опасность региональных дезинтеграционных процессов заключается в легкости их перехода к крайним формам проявления и быстрой эскалации до уровня военных конфликтов. Если на межгосударственном уровне механизм их урегулирования постепенно формируется на основе ООН, СБСЕ, НАТО и других подобного рода организаций, то следует констатировать факт, что цивилизованные механизмы регулирования крайних проявлений внутригосударственных региональных дезинтеграционных процессов пока вырабатываются с трудом. Об этом свидетельствуют незатухающие открытые (Югославия) и скрытые (Индия) вооруженные конфликты.

В этой связи региональные процессы в России заслуживают самого пристального внимания, тем более что они происходят в государстве особого исторического типа, переходящего от тоталитаризма к демократии.

### **Региональные процессы и национальная безопасность России**

Каким образом региональные процессы и территориально-государственное устройство влияют на целостность и существование России? Укрепляют ли они на данном этапе безопасность государства, или наоборот, приводят к еще большей уязвимости?

Первая угроза, **экономическая** - это сознательный, а порой, и неосознанный выбор в ходе реформы руководством различных субъектов Федерации той или иной, не всегда "стыкующихся" моделей социально-экономического развития региона.

Можно выделить по крайней мере 6 моделей или типов регионально-социально-экономической политики.

Во-первых, **"консервативно-коммунистическая"** политика, сущность которой заключается в сдерживании роста цен и доходов населения. Типичные представители - аграрно-самообеспеченные регионы: Ульяновская, Курганская области и области Черноземья.

Во-вторых, **"национально-либеральная"** модель, при которой региональные власти пытаются честно следовать в русле либерального реформирования со всеми его издержками. Ее придерживаются

в чистом виде" власти Нижегородской, Самарской, Владимирской областей и Москвы. Индикатор такой политики - опережающий средний уровень рост цен и доходов населения. Такую политику можно проводить лишь в регионах, где имеются достаточные "экономические козыри". Например, в Нижегородской области это нефтепереработка и автомобилестроение.

В-третьих, **"интернационально-либеральная"** модель, при которой региональные власти пытаются реализовать особый статус своих регионов как свободных экономических зон, включившись в мировые хозяйственные связи. Сейчас это уже около полутора десятков регионов, но какого-либо положительного результата ни в одном из них пока не видно.

В-четвертых, это **"лоббистская"** социально-экономическая модель, которой придерживаются региональные власти, имеющие в Москве своих представителей, выдвинутых на важных государственных постах. Перечень этих регионов, открывающийся Свердловской областью, всем известен.

Следующая модель, - **"сепаратистская"**, типичные представители которой, - Татарстан, Башкортостан и Якутия, просто вытрясают из федеральных властей особые привилегии под угрозой выхода из состава России. Начиная с 1992 года эти республики просто перестали отчислять налоги в федеральный бюджет и в конце концов практически добились сохранения такой ситуации в договорах.

Наконец, последнюю модель можно назвать **"патерналистской"** или патронажной. Ее придерживается руководство наиболее экономически и финансово несостоятельных и инвестиционно непривлекательных регионов, живущих за счет перераспределения в их пользу средств федерального бюджета. Это, к примеру, Калмыкия, Тува, некоторые регионы Севера и Дальнего Востока.

Результативность данных моделей также различна (см. рис.4).

Если говорить о промышленном производстве, то в среднем наименьшие темпы спада отмечены в "сепаратистских регионах" (около 28%), затем следуют "национально-либеральные" регионы (43%), а последние места занимают регионы с "коммунистической" (53%) и "патерналистской" (54%) моделями.

Что касается изменения благосостояния населения, то все же "национально-либеральная" модель в наибольшей степени "затормозила" обнищание населения (снижение реальных доходов в среднем по данной группе регионов за 4 года составило около 65%). Также довольно успешно действовала и "сепаратистская" модель (68% падения). Как ни парадоксально, "коммунистический" (как и "патерналистский") тип поведения региональных властей не

принес блага населению. По этим группам регионов падение реальных доходов населения составило 76% и 86% соответственно.

Темпы экономического развития и уровня жизни населения оказались наиболее согласованными в регионах с "национал-либеральной" и "коммунистической" моделями стабилизации. Если в первом случае экономическая политика явно ведет к улучшению ситуации, то во втором случае - консервирует экономический спад, нищету и безнадёжность. Также обращает на себя внимание серьезная рассогласованность между высокой результативностью производства и неадекватно низким ростом доходов населения в "сепаратистских" регионах. По-видимому, именно в этих регионах большая часть доходов от производства присваивается авторитарной властью.

Во всяком случае, проведенный анализ показал необходимость и действенность самостоятельной активной социально-экономической политики со стороны региональных властей. Выжидательная тактика, напротив, не приносит никаких выгод в перспективе. То же самое можно сказать и о "лоббистской" и "интернационал-либеральной" стратегиях, основанных на отдельных эксклюзивных правах или частных решениях, не затрагивающих решение всего комплекса региональных проблем. Как мы уже отмечали, большинство регионов последних двух групп не выделяется какими-либо собо положительными социально-экономическими результатами.

Во всяком случае: несоординированность регионального аспекта реформ уже приводит к углублению межрегиональных социально-экономических контрастов, пропасти между "богатыми" и "бедными" регионами, вызреванию потенциала межрегиональных конфликтов.

Вторая угроза национальной безопасности - **регионализм**. В его основе лежит особый образ мышления, когда местные, региональные интересы преобладают над общегосударственными. Причем "носителями" такого мышления не всегда являются представители региональных органов власти. Иначе, чем же, как не регионализмом, объяснить неприятие Конституции РФ на референдуме 1993 года в 54 из 89 ее регионов. Конечно, этот результат ставит под сомнение не столько легитимность действующей Конституции, сколько истинность федеративного государственного устройства России. Ведь в федеративном государстве такого рода документы должны приниматься квалифицированным большинством голосов избирателей в каждом регионе-члене федерации.

Регионализм также питается неравноправным положением субъектов Федерации. Римский принцип "divido a rule" до сих пор

применяется в их отношении центральной властью. Есть два узла противоречий:

- между руководством автономий и тех субъектов Федерации, в которые эти автономии входят (Тюменская, Архангельская, Камчатская, Читинская, Пермская и Иркутская области и Хабаровский край);

- между руководством областей и краев, с одной стороны, и республик, добившихся необоснованных привилегий, - с другой.

Наконец, третья и самая острая угроза национальной безопасности не только России - это **сепаратизм**. Его возникновение и обострение обусловлено действием двух основных причин: этнической и экономической. Часто эти две причины переплетаются.

Конечно, сепаратизм повсеместно инициируется дискриминационной политикой центральных властей или доминирующей нации по отношению к тому или иному национальному меньшинству.

Несмотря на то, что основные причины усиления дезинтеграционных процессов находятся (как уже отмечалось ранее) во всех трех (по Дж.Тойнби) планах общественной жизни, культурно-исторический фактор является наиболее очевидным и понятным.

Сепаратистские настроения изначально связаны с дискриминационной политикой государства в отношении какого-либо региона, или доминирующей нации по отношению к национальному меньшинству, проживающему в данном регионе. Но особой остроты и конфликтности эти настроения достигают лишь на определенной стадии этнокультурного обособления национального меньшинства, когда оно преобладает в населении данного региона, имеет достаточно высокий уровень образования, ведущий к формированию национальной интеллигенции, национальных идеологов и лидеров. Немаловажным фактором этнической консолидации национального меньшинства является также наличие традиций собственной государственности и исторический характер отношений с федеральными властями.

Тем не менее "национальная упаковка" регионального сепаратизма в большинстве случаев лишь скрывает в себе глубинные политико-экономические противоречия населения и властей данного этнокультурного региона и центральной власти. К сожалению, именно национальный характер сепаратистских движений в различных странах как бы "легитимирует" эти движения в глазах мирового сообщества, поскольку право наций на самоопределение провозглашено во "Всеобщей декларации прав человека".

Более долгий опыт решения квебекского конфликта в Канаде, ольстерского в Великобритании, тамильского в Шри Ланке и других показывает небольшую эффективность всей палитры тради-

ционных решений. В Кавбеке, например, уже перепробовано все или почти все для того, чтобы сохранить единство государства: и ввод федеральных войск, и предоставление провинции различных льгот для оживления экономики и решения социальных проблем, и проведение референдума о статусе Кавбека. Тем не менее, угроза отделения Кавбека от Канады (как и Чечни - от России) по-прежнему, остается реальной.

Создается впечатление, что рано или поздно каждое многонациональное федеративное государство, столкнувшись с проблемой сепаратизма, вынуждено будет искать новую парадигму государственного устройства, новую государственную идею.

Неужели подтверждается тезис Дж.Ст.Милля о том, что демократия невозможна в многонациональном обществе, тем более в государствах с территориально обособленными нациями, такими как Россия? И является ли национальная государственность обязательным условием демократического развития общества?

В принципе имеется целый спектр возможных методов решения проблемы сепаратизма, среди которых можно назвать следующие:

- а) силовое подавление сепаратистского движения;
- б) изменение границ "сепаратистского" региона;
- в) пересмотр отношений между регионом и центром на основе взаимных уступок и компромиссов;
- г) реновация государства на основе новой государственной идеи, более соответствующей условиям страны и данному историческому моменту;
- д) мирный выход региона из страны, либо разделение единого государства на монациональные государства;
- е) постепенное "растворение" многонациональных государств в межгосударственных интеграционных образованиях;
- ж) насильственное территориальное разделение конфликтующих сторон под международным контролем.

С наиболее резкими сепаратистскими лозунгами в России первоначально выступило руководство регионов с наиболее сбалансированной экономикой, - Татарстана и Башкортостана, которые имели реальную возможность самостоятельной реализации своего социально-экономического потенциала. Затем к ним присоединилась и Чечня, имеющая наиболее "свежий" опыт силового противостояния России [17].

Поскольку государственное обособление этих республик может повлечь за собой ценную реакцию распада государства, следует обратить внимание на первые четыре пути решения проблемы сепаратизма в России.

После двухлетних размышлений по поводу Татарстана и других национальных республик в составе России, стремившихся к не-

зависимости, с 1994 года Федеральное правительство окончательно астало на путь заключения специальных двусторонних договоров (подробнее см. ниже), устанавливающих особый статус регионов. Этот статус дал им широкие права во внешнеэкономической сфере, налогообложении, собственности на природные ресурсы, предоставил независимость местным финансовым и силовым структурам. После этого республиканские власти, разыгрывавшие "национальную карту", сразу же стали яркими поборниками единого федеративного государства и борцами с экстремизмом местных националистов.

Напротив, отказ федеральных властей от каких-либо переговоров с национальным лидером Чечни Д.Дудаевым привел к трагическим военным последствиям. После многократных жертв и разрушений Чеченской войны трудно будет найти достойный и для России и для чеченского народа выход из ситуации. Наименее кровопролитным военным результатом может быть только изоляция последователей Д.Дудаева, лишение их контроля над Чечней или большей ее частью. Следующим шагом должно стать восстановление экономики и проведение референдума о статусе Чечни в России. При соответствующем законе о референдуме, предусматривающем порайонный подсчет результатов, скорее всего вероятно разделение Чечни на карликовое суверенное государство под контролем националистической администрации и республику в составе России. Очевидно, что формирование того или иного варианта решения чеченского конфликта зависит от реального сочетания многих факторов - политических, правовых, экономических (в том числе - инвестиционных), но надо признать, что пока главным образом - военных. Как доказывают примеры других стран с конфликтами подобного типа (Олвестер, Шри Ланка, Филиппины), реальная опасность продолжения партизанской войны и диверсий в будущем не может не сдерживать процесса социально-экономического ренессанса и не уменьшать инвестиционной привлекательности региона, причем, возможно, в большей мере, чем остальные факторы.

Началом любого позитивного действия является прекращение военных действий, переговоры и политическое урегулирование конфликта. Совершенно необходимо также особое экономическое законодательство, содержание которого может меняться в зависимости от конкретного варианта. Однако во всех случаях оно должно быть льготным как для инвесторов - внешних и внутренних организаций, осуществляющих восстановительные работы, так и для населения (физических лиц).

В конечном же счете социальный аспект решения чеченской проблемы будет зависеть как от ресурсных возможностей всей России, так и от созидательной способности ее нынешнего и будущего руководства.

### Федеративный процесс?

Судя по названию "Российская Федерация", сейчас мы живем в федеративном государстве. Но соответствует ли название содержанию?

Сопоставление государственного устройства [18] унитарных (Швеция, Болгария) и федеративных стран (США, Бразилия, ФРГ) показало, что как полиэтнический состав населения, так и существующий характер административной иерархии Российской Федерации (значительное разнообразие, неоднородность административно-территориального деления как на региональном, так и на местном уровне, неравноправие регионов одного уровня) наиболее адекватны даже не федеративной, а конфедеративной форме государственного устройства.

Не удивительно, что такая государственная структура могла существовать лишь в псевдофедеративных ("унитарно-федералистских") формах империи или советского государства, в основе которых лежал принцип силового объединения разнообразных частей в единое целое. В таких государствах формы и методы управления регионами (частями государства) определялись исключительно сверху центральной властью. Поэтому как Советский Союз, так и РСФСР не были по-настоящему федеративными государствами. По мере развала репрессивного аппарата государства, демократизации общества начало выявляться несоответствие между декларируемым (федеративным) и фактическим (унитарным) государственным устройством.

С ослаблением "силового пресса" государства в России начался процесс поиска новых форм разрешения коллизии между формой и содержанием государственно-территориального устройства путем "обновления" федерации. В этом процессе, условно можно выделить три этапа: договорный, конституционный (по названиям основных документов) и силовой.

Первой попыткой реанимировать идею "унитарного федерализма" в России, включив в этот процесс регионы, явилось заключение Федеративного договора в марте 1992г. Несмотря на все его недостатки, неоднократно проанализированные, все же следует признать, что в условиях анархичной и постоянно подпадающей советской Конституции, Федеративный договор придал хотя бы примерные законодательные рамки до этого стихийно протекавшим региональным процессам на территории России. Роль этого договора (подписанного всеми регионами России, кроме Чечни, Татарстана

и созданной позже Ингушской Республики), в приостановлении процесса дезинтеграции России очевидна.

Однако юридическая неопределенность некоторых формулировок Договора (вроде сфер "совместного ведения" центра и регионов) и отсутствие законодательства, принятого на его основе, создало правовой вакуум во взаимоотношениях Москвы и региональных властей. Поэтому сразу же после подписания Федеративного договора несмотря на приостановку публичной риторики, процесс государственной дезинтеграции России в 1992-93 годах ушел "вглубь".

Начался этап одностороннего перераспределения функций государственного управления от центра к регионам и освоения регионами этих прав. Органы государственной власти республик в составе РФ, краев, областей и автономных образований пошли на закрепление в собственном законодательстве максимальных возможностей для себя полномочий.

Тем не менее на первой стадии реформ ни в одном из регионов не удалось реализовать эти полномочия и добиться сколько-нибудь заметных экономических или социальных успехов. Например, руководство Чечни, Тувы, Республики Алтай, Коми, Якутии, Сахалинской, Свердловской областей, Чукотского автономного округа либо не сумели освоить новые права, предоставленные Федеративным договором, или "взяты" у Центра, либо сознательно тормозили ход реформы.

Из тех регионов, которые наиболее громко требовали расширения своих прав, лишь Татарстан, Башкортостан, Тюменская, Нижегородская, Вологодская, Волгоградская, Саратовская области, а также Москва пытались их освоить с относительным успехом, а их лидеры получили моральное право выступать с политическими инициативами на межрегиональном и общегосударственном уровне.

Вместе с тем, первые три региона отличались, скорее, не успехами в реформаторских преобразованиях, а в "вытаскивании денег" из федерального "кармана".

Наряду с перераспределением экономической власти, начался процесс децентрализации органов государственного управления (банковской, финансово-бюджетной, судебной системы), а также региональных структур органов безопасности. Наконец, в конституциях некоторых республик записывается право выхода из состава РФ (Татарстан, Тува), верховенства республиканских конституций над Конституцией Российской Федерации.

От полного распада после подписания Федеративного Договора Россию спасло лишь сохранение финансовой зависимости эт

центра, экономическая несамодостаточность и политическая недееспособность руководства большинства субъектов Федерации, а также довольно быстрый и, можно сказать, насильственный переход к следующему этапу конституционной Федерации.

На первый взгляд, новая Конституция наконец-то заложила основы для создания подлинно федеративного государства равноправных субъектов, руководство которых все яснее осознает себя носителями политической воли населения, проживающего на их территории. Тем не менее остались нерешенными многие проблемы, не позволяющие говорить о законности и завершенности федеративного процесса в России.

Прежде всего, всем известно о сомнительности самого факта принятия Конституции. К тому же само ее принятие не ставилось в зависимость от результатов волеизъявления населения каждого субъекта Федерации. По предварительным данным, проект Конституции не был принят в 53 регионах из 89 [19]. В таком случае нормальным в практике других стран является то, что в регионах, не принявших федеральную конституцию, признается верховенство местных конституционных актов над федеральной Конституцией (так было, например в Баварии до 1957 года). У нас же верховенство местных конституций провозглашено лишь в 5 республиках. Жители остальных 48 регионов (из упомянутых 53-х) должны жить по Основному закону, который они отвергли.

Легитимность местной власти по-прежнему под вопросом. Хотя значительная часть субъектов Федерации уже имеют полноценную структуру властных органов и свои конституционные акты (конституции республик, уставы краев и областей и законы об округах), а главы администраций выбираются населением, их досрочное снятие согласно Указу № 1400 является прерогативой Президента.

По-прежнему сохраняется, хотя и не в такой степени, как в коммунистический период, неравенство субъектов Федерации. Несмотря на то, что статья 5 Конституции РФ формально это равенство провозглашает, но оно нуждается теперь в реальном наполнении. Равенство субъектов пока не означает равенства в отношениях институтов федеральной государственной власти с субъектами. По мнению некоторых представителей региональных властей, это проявляется, в частности, в различной формулировке обращений в официальных документах, адресованных руководству различных субъектов. Для республик федеральными чиновниками принят рекомендательно-уважительный тон обращений, а для краев, областей и автономий - директивно-пренебрежительный.

Особую опасность федеральные власти они (почему-то увидели в попытках выравнивания статуса регионов. Так, в "Договоре об общественном согласии" был прямо установлен мораторий на конституционное право субъектов Федерации добиваться повышения своего статуса. До этого было запрещено проведение референдума о статусе Ненецкого автономного округа.

Наиболее показательна история с просуществовавшей всего четыре месяца так называемой "Уральской республикой". Ее провозглашение Свердловским областным Советом народных депутатов 1 июля 1993 года, и принятие ее Конституции не преследовало целью получение односторонних привилегий лишь для своего региона, как это принято в специальных соглашениях регионов с центром. Напротив, здесь предполагалось обретение Свердловской области прав, распространение которых на все регионы России "второго" и "третьего" сорта обеспечило бы условия их достойного развития, а также защита этих прав (необходимая лишь на тот момент) от произвола региональных властей.

Реакция центра была незамедлительной: указом Президента РФ № 1874 от 9 ноября 1993 года Свердловский областной Совет был распущен и его решения об "Уральской республике" признаны не имеющими юридической силы, а на другой день глава администрации области Эдуард Россель как вдохновитель этой акции был освобожден от должности. Тем не менее, на следующий же день он был единогласно избран президентом Ассоциации экономического взаимодействия уральских регионов ("Большой Урал"), еще через месяц - членом Совета Федерации Федерального собрания России, а через год - губернатором области.

Опыт Уральской республики показал не только остроту проблемы неравенства субъектов Федерации, но и принципиальную ее нерешаемость одновременно для всех различных по своему потенциалу регионов России. Например, лишь меньшая часть существующих субъектов (от 12 до 35, в разные годы) является финансово самостоятельными.

Для изменения конституционным путем статуса субъекта Федерации необходимо принятие специального "федерального конституционного закона", - документа, неизвестного до сих пор в российской законотворческой практике, и о разработке которого нам пока ничего неизвестно. В случае же создания прецедента принятия по очень сложной процедуре таких законов, касающихся областей и краев, конечно, существует определенная вероятность того, что республики (особенно, "не обремененные" российской Конституцией) попытаются еще больше "поднять планку" суверенитета, но преувеличивать эту опасность не следует. Татарстан и Башкор-

тостан эту планку для себя уже подняли. "Десуверенизация" дотопле "суверенной" Калмыкии-Халыг-Тангч, а до этого - Корякского автономного округа, - лишь явные проявления неспособности большинства республик и автономий как действительно полноправных субъектов Федерации.

Чеченский кризис окончательно убедил всех нормальных людей в нежелании и неумении существующей власти решать проблемы становления российского государства цивилизованными ненасильственными методами. А ведь остается неурегулированным еще целый ряд вопросов взаимоотношений центра с регионами и разделения их властных полномочий, решение которых неизбежно следует искать совместно федеральным и региональным властям.

Это такие проблемы, как статус автономий в составе областей и краев, неурегулированность проблем национально-административного устройства (западная граница Ингушетии, автономия советских немцев, самоуправление казаков и др.), возможное расширение числа городов республиканского подчинения (на статус субъектов Федерации в принципе претендуют все города-"миллионеры", а также Новокузнецк и Сочи), обретение подлинной независимости органами местного самоуправления (антиконституционное отстранение от должностей мэров Владивостока и Краснодара прямыми президентскими указами наглядно иллюстрирует отношение федеральных властей к местному самоуправлению).

Заложенные в Федеративном договоре и действующей Конституции зерна постоянных конфликтов и противоречий между регионами и центром, регионов друг с другом, этнических эксцессов, противостояния населения и властей, провинции и Москвы, наконец, России и мира дали свои первые плоды в Чеченском кризисе.

Очевидно, что из нескольких десятков неравноправных и неравносильных субъектов нормальное федеративное государство в принципе не получилось "сверху" ни договорным, ни конституционным путем, а начался возврат к антидемократическому авторитарному правлению, тоталитарному обществу и унитарному государству. Это не тот демократический выбор, в рамках которого каждый российский гражданин наконец-то получит возможность обеспечить себе нормальную жизнь.

### **Конфедеративный процесс ?**

Теперь уже можно констатировать факт, что российские власти попали в сложное положение, из которого стали лихорадочно искать выходы. Одним из них стало заключение договоров с Татарстаном, Башкортостаном и другими субъектами Федерации, фактически положивших начало конфедеративной структуре российского государства.

Договорный процесс идет вопреки логике развития федеративных отношений и социально-экономического развития страны. Выбор регионов для заключения договоров свидетельствует об отсутствии какой-либо стратегии, приоритетности. Вопрос о выборе республик достаточно ясен, - это вопрос политический. Федеральные власти хотят потушить пламя сепаратизма. Но договора, по сути, должны носить экономический характер и преследовать определенные общегосударственные цели. Например, можно было бы говорить о наличии у федеральной власти какой-то региональной политики, если бы договора заключались с регионами, добившимися наибольших успехов в ходе экономических преобразований, с регионами-лидерами реформ, регионами-"локомотивами" социально-экономического возрождения России. Но один перечень регионов - не республик, с которыми были заключены договора до начала предвыборной кампании, показывает степень влияния региональных лобби и их лидеров в Москве: Свердловская (Б.Ельцин), Оренбургская (В.Черномырдин), Калининградская (А.Шумейко) области и Краснодарский край (Б.Егоров).

Уже заключенные 16 договоров фактически разрушили федеративную форму территориально-государственного устройства России, усиливая и без того неравноправное положение различных субъектов Федерации. Происходит эрозия государства - деструктивный процесс. Конечно, можно назвать такое асимметричное, конгломеративное устройство державой или империей, какой была дореволюционная Россия и, в некоторой степени, СССР. Но в мире доминирует противоположная тенденция. История показала, что для успешного развития государства необходимо соблюдать принцип территориальной справедливости, заключающийся в равноправии граждан вне зависимости от места их проживания, что невозможно обеспечить в рамках одного государства без равноправия его составных частей. Индия в течение более чем 40 лет ликвидирует "асимметрию" федеративного устройства и добилась значительных успехов не только в этом направлении, но и во всех аспектах развития общества и экономики.

Тенденция, провоцируемая договорным процессом, потенциально несет в себе угрозу нарастания противоречий межрегиональных, обострение которых может разрушить государство.

Еще в 1993 году губернатор Нижегородской области Б.Немцов обвинил власти Татарстана в бюджетном грабеже других регионов. И по сути он был прав и остается прав и сегодня.

Слушания по региональной политике, проводившиеся в Государственной Думе 8 апреля с.г., показали неготовность и растерянность как парламентариев, так и специалистов перед лицом новой угрозы национальной безопасности России. В то же время власти Татарстана и Башкортостана ощущают свои республики отдельными государствами, полными субъектами международного права, именно исходя из отдельных положений договоров, заключенных с Федерацией. Естественно, что в такой интерпретации никакие решения, например, Конституционного Суда просто не будут выполняться властями этих республик.

"Договорной процесс", - это типичный случай, когда, ликвидируя угрозу государственной безопасности, федеральные власти усиливают угрозу национальной безопасности России.

Например, согласно договору с Татарстаном признается верховенство республиканских законов над федеральными. В ведение Татарстана переходят такие федеральные функции, как предоставление или лишение татарстанского гражданства, защита прав и свобод человека и гражданина (*Татарстана или России!? - абт.*), установление самостоятельных экономических и политических отношений с иностранными государствами. Каждая из сторон имеет свои полномочные представительства в столице другой договаривающейся стороны.

Более того. В декабре прошлого года в Башкортостане был успешно проведен референдум по вопросу о дальнейшем развитии суверенитета республики теперь уже на основе подписанного договора.

Заключение договоров с субъектами Федерации, возможно, было не лучшим выходом для Центра обеспечить хотя бы видимость полноты власти на всей территории страны. Однако этими договорами положено начало эрозии российского государства как только еще складывающейся конституционной федерации и превращение ее в договорное конфедеративное объединение разноразличных и разнотатусных квазигосударств.

Кроме того, этот путь очень длителен, что наводит на мысль о сознательной "затяжке времени" федеральными властями, неспособными найти цивилизованный выход из сложившейся ситуации.

## ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИТОГИ РЕГИОНАЛИЗАЦИИ

### Изменения в политической ориентации населения

Вторые демократические выборы в России дали большой материал для анализа ситуации в стране. Однако нам не встречалась оценка их результатов не с политической, а с социологической точки зрения, как основа для получения своеобразного "идеологического портрета" населения, оценки возможного влияния ориентации избирателей на судьбу российских реформ, единство государства, на возможный рост регионализма и сепаратизма, наконец, на результаты предстоящих президентских выборов.

Беспрецедентное количество предвыборных политических организаций (ППО): партий, блоков, объединений, движений, союзов, большинство из которых появилось за несколько месяцев до выборов, вызвало хаос в умах среднего избирателя.

Лишь 8 из зарегистрированных ППО участвовали под своими же названиями в предыдущих выборах. Это КПРФ, ЛДПР, ДВР, "Яблоко", АПР, ПРЕС, "Женщины России" и Экологическое движение "КЕДР", ставшее ныне партией.

Традиционным стало также участие в выборах (и по-прежнему, малоуспешное) "партии власти", теперь уже в облике НДР.

Еще около десятка ППО "узнавались" лишь по ассоциации с претенциозными и "раскрученными" СМИ фигурами их лидеров:

А.Лебедем (КРО), А.Рущиным ("Держава"), В.Анпиловым ("Трудовая Россия"), И.Рыбкиным (Блок И.Рыбкина), Б.Федоровым ("Вперед, Россия!"), Св.Федоровым (Партия самоуправления трудящихся), К.Боровым (Партия экономической свободы) и других. Большинство же ППО, как и их лидеры так и остались "темными лошадками", не сумев не только довести до избирателя свои политические позиции, но иногда и просто их выработать. Тем не менее каждое из ППО получило свои "зачетные" 11 млрд. рублей, позволившие пройти в парламент большинству их лидеров.

В связи с этим идеологическая "идентификация" ППО для получения картины расстановки политических сил представляет собой столь же трудную задачу для исследователей, сколь и голосование - для избирателей. Очевидно, что для России пока неприменима, работающая во многих западных странах линейная схема разделения ППО "слева направо" по политическому темпераменту.

Кто такие ярые коммунисты В.Анпилова, "державники" А.Ручко или же социал-реформаторы Г.Попова, - "левые" или "правые"? Ведь в условиях неструктурированности российского общества отсутствует "центр".

В этих условиях для типологизации ППО многие аналитики еще до выборов пошли по наиболее простому пути "псевдоэкспертного анализа" без описания методов и критериев отнесения тех или иных ППО к определенной группе.

По нашему мнению, в основе группировки ППО должны быть положены два основных критерия:

- ♦ близость распределения результатов голосования по округам как отражение сходства ППО и (или) их лидеров в восприятии избирателей;
- ♦ характер программных заявлений ППО и их лидеров.

Распределение ППО по группам было проведено в три этапа.

На первом этапе при помощи метода кластерного анализа долей голосов, полученных данной ППО в данном округе от общего числа голосов, полученных ей же в целом по России, было выделено 11 групп ППО. При этом выделились как "изолированные" ППО (КПРФ; ЛДПР; АПР; "Держава"; "Преображение отечества"), так и довольно "тесно" связанные в один кластер ППО (например, ДВР и "Яблоко"; НДР и НУР; "Блок Ивана Рыбкина" и "Власть-народу!"), либо наоборот, "слабо связанные" кластеры, состоящие, в основном из объединений - "политических лиллипутов", по-видимому, не идентифицируемых избирателями.

На втором этапе при помощи матрицы коэффициентов парной корреляции была определена степень тяготения между ППО, образующими различные кластеры, и выделены 4 укрупненные межкластерные группы.

На третьем этапе был проведен анализ предвыборных программ и заявлений лидеров "ключевых" ППО в каждой из четырех групп по основным проблемам общества. Среди таких можно выделить следующие: война в Чечне; государственное устройство; отношение к экономическим реформам; отношение со странами СНГ и проблема восстановления Советского Союза (см. таблицу 1).

Таким образом, для описания схемы расстановки политических сил России более применима многополюсная модель. Несмотря на схожесть позиций различных ППО выделяются четыре основных

"политических полюса": социал-реформаторский, либерал-реформаторский, коммунистический, державно-патриотический.

"Ядро" социал-реформаторских организаций (20 ППО) составляют Партия самоуправления трудящихся Св.Федорова и движение "Вперед, Россия!" Б.Федорова (несмотря на патристическую риторику последнего). Они выделяются приверженностью к социально-ориентированной рыночной экономике и требуют соответствующей коррекции курса реформ, повышения участия трудящихся в управлении экономикой. Большинство же остальных мелких и мельчайших ППО объединяет надежда на понимаемый каждым по-своему демократический путь развития России.

Либерал-реформаторский политический полюс (9 ППО) представлен НДР, ДВР, "Яблоком" и другими. Несмотря на внешний антагонизм и взаимную критику, - это приверженцы либеральных реформ. Оппозиционные НДР силы отличаются, быть может, стремлением проводить реформы более последовательно и безошибочно.

В коммунистическом спектре (6 ППО) доминирует КПРФ. С программой коммунистов все вроде бы ясно, - это денонсация Бельовежских соглашений, реформа государственного строя и ограничение полномочий Президента, пересмотр результатов приватизации и т.п. Вместе с тем нынешние коммунисты являются неоднородным политическим движением, в котором идет внутренняя борьба, в основном, по поводу способов проведения политики.

И, наконец, наиболее ярко выраженными представителями державно-патристического, или "государственного" политического полюса (8 ППО), являются ЛДПР и КРО. Специфика программ этих организаций состоит в унитарном подходе к территориальному государственному устройству России, а также в проведении более жесткой внешней политики и протекционистской экономической политике. Отдельный "конек" этих ППО - борьба с преступностью.

### *Эволюция политического ландшафта России*

На выборах 1995 года наибольшее число голосов получили ППО коммунистической ориентации (столбец 3 на рис. 5) - 26,2 млн., на втором месте либералы (столбец 2) - 15,7 млн., затем идут "государственники" (столбец 4) - 14 млн. и социал-демократы (столбец 1) - почти 10 млн. (остальные голоса приходятся на недействительные бюллетени и на проголосовавших "против всех").

Хотя сравнение результатов последних выборов и 1993 года по тем же политическим группам не совсем корректно вследствие различного состава этих групп, все же можно сделать выводы о наибольшем росте популярности коммунистов (прирост голосов - 88% или более половины общей прибавки голосов за счет увеличения активности электората) и, как ни странно - социал-демократов (прирост 45%), по-видимому, за счет бегства части из них от Е.Гайдара.

Число голосовавших за КПРФ уменьшилось лишь в Карачаево-Черкессии и Ингушетии, а наибольшая процентная прибавка была достигнута партией (не принимая во внимание бойкотировавший выборы 1993г. Татарстан) в Кемеровской области усилиями вошедшего в федеральный список КПРФ местного "народного героя" А.Тулеева.

Пожалуй, наибольшей неожиданностью оказалась не столь высокая против прогнозируемой доля голосов, поданных за ППО государственно-патриотической ориентации. Все объясняется достаточно просто, - партии и движения выпущенного из Лефортова А.Ручко и КРО "в части" А.Лебедева отобрали голоса у находящейся на том же политическом полюсе ЛДПР, которая получила их менее 2/3 от числа поданных за нее в прошлый раз. Во всяком случае, сокращение почти в пять раз числа сторонников ЛДПР в Курской области, где победил А.Ручкой, связано именно с перетоком голосов к последнему. Наибольшее фиаско ЛДПР потерпела также в Московской области, обеих столицах и Ставропольском крае, что в сумме составляет более четверти всех потерь этой партии.

Еще четыре из восьми "партий-долгожителей" лишились своих сторонников в результате "распыления" голосов между увеличением в три раза количеством ППО в 1995 году. Из них ПРЕС С.Шахматова практически исчезла с политической арены, собрав только 7% голосов по сравнению с предыдущими выборами.

Кроме КПРФ, лишь "Кедр" и "Яблоко" прибавили по полмиллиона своих сторонников, причем вся прибавка "Яблока" пришлась на три региона: Москву, Ростовскую и Московскую области, из нее половина - на Москву. Из новых ППО наибольшего успеха добились "ангипловцы", КРО, Партия самоуправления трудящихся и, естественно, НДР.

Сопоставляя результаты голосования за основные партии по каждому региону с их результатами по России в целом, можно определить регионы, в которых та или иная ППО, ее региональная организация "сработала" более или менее эффективно, чем в сред-

нем по стране. Из десяти ведущих ППО наиболее "народной" является ЛДПР, - в 57 регионах эффективность работы местных организаций партии была выше средней. Также как "народным" ППО можно отнести "Женщин России", КПРФ и АПР. Напротив, высочайшая концентрация 2/3 электората ДВР, НДР и "Яблока" в 15-20 регионах подтверждает тезис об их узкой электоральной базе и, следовательно, об особом, элитарном характере этих образований.

Принципиальные различия в электоральной базе каждого ППО и их групп проявились при анализе результатов голосования по 225 избирательным округам, разделенным на 6 типов (см. рис.6).

В столичных центрах избиратели явно предпочитают либералов, в округах всех остальных типов - коммунистов. При этом, если доля сторонников либералов от столичных к сельским округам падает более чем в 3 раза, то коммунистов, напротив, вырастает в 2,5 раза. "Государственники" имеют во всех типах округов (кроме столичных) по 1/5 всех голосов. Несколько выше их влияние в крупных промышленных центрах. Влияние демократов одинаково в округах первых трех типов, снижаясь более в два раза в сельской местности.

Исходя из сопоставления результатов голосования с уровнем образования и структурой занятости населения, можно подтвердить тезис об узкой электоральной базе либералов, основу которой составляют высокооплачиваемые государственные чиновники, часть бизнесменов, культурной и научной элиты, сосредоточенной в столичных городах. Социал-демократы черпают свою поддержку в наибольшей степени в среде научно-технической интеллигенции, у врачей, учителей, провинциальных государственных служащих. "Государственники" пользуются симпатиями мелких предпринимателей, собственников, среднего звена менеджмента, персонала частных и акционерных предприятий, фермеров, маргинальной интеллигенции.

По сравнению с предыдущими выборами значительно расширилась и стала повсеместной поддержка коммунистов, сумевших привлечь на свою сторону значительную часть промышленных рабочих и практически все малоимущее и недовольное властями население, численность которого постоянно увеличивается.

Еще по результатам выборов 1993 года стало ясно, что реформа привела к расколу России на три лагеря, по политической ориентации населения: реформаторский, консервативно-коммунистический и радикальный. Тогда регионы с реформаторски настроенным населением резко преобладали, образуя обширную зону от Санкт-Петербурга до Приморского края. Консервативно-коммунистический лагерь представляли западные, поволжские, южно-уральские и прикаспийские регионы России. Среди них были вкраплены регионы с преобладанием радикально-патриотического

настроения избирателей (сторонники ЛДПР). Кроме того, на востоке выделялись еще три таких региона: Красноярский край, Читинская и Сахалинская области.

К 1995 году произошла дальнейшая утрата реформаторского потенциала, усилилась территориальная контрастность распределения поддержки основных политических сил. Реформаторы (социал-демократы и либералы) в еще большей степени поддержаны лишь 25 миллионами избирателей стоици и крупнейших городов, в то время как в провинции с ее 82 млн. избирателей преобладает тяга к антиреформаторским переменам. В результате выборов 1995 года политическая карта России практически полностью изменилась, - антиреформаторский пояс регионов Черноземья и Юга России распространился на всю страну (рис.7).

КПРФ "чисто" победила в 58 регионах, в четырех разделила первое место с ЛДПР (разрыв полученных голосов менее 1%) и в одном регионе (Республика Карачаево-Черкесия) - с НДР. Еще в одном регионе (Агинский Бурятский автономный округ) победила Аграрная партия.

"Государственники" в лице ЛДПР победили в 13 регионах, а в четырех разделили первенство с КПРФ. Движение "Держава" А.Рущого победило с более 30% голосов в родной своему лидеру Курской области.

Среди партий либеральной ориентации НДР добилось успеха лишь в 8 регионах (еще в одном первое место было поделено с КПРФ), "Яблоко" - в Санкт-Петербурге и на Камчатке. В Свердловской области победу одержало региональное движение либеральной ориентации местного губернатора Э.Россея "Преображение отечества".

Разобщенность ППО социал-демократической ориентации не позволило сыграть им ни в одном из регионов России сколь-нибудь заметной роли. Исключением можно считать дележ 2-3 места в Чувашии Партии самоуправления трудящихся с ЛДПР.

Реформаторам удалось сохранить полученное еще на предыдущих выборах преимущество лишь в 10 регионах (Москва, Санкт-Петербург, Мурманская, Ивановская, Свердловская, Камчатская области, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий, Таймырский и Чукотский округа), а также добиться преимущества в Татарстане, Чечне и Ингушетии. Потеряли же они половину регионов России. Во-первых, это национально-территориальные образования, а также регионы Северного Кавказа, избиратели которых задумались о перспективах своей национальной полунезависимости в свете чеченских событий. Во-вторых, это значительное число регионов Севера и Востока, так и не дождавшиеся обещанной государственной поддержки, без которой их экономика существовать не может. Кроме того, за

последние годы оттуда на "материк" выехала значительная часть квалифицированных специалистов - потенциального реформаторского электората. Наконец, это остальные российские регионы, в которых позиции реформаторов ослабли за счет усиления позиций "патриотов-государственников".

### *Выборы, экономика и жизнь*

Избиратель никогда не изменит своего предпочтения в пользу реформаторов, пока не почувствует устойчивого изменения своей жизни к лучшему. Кроме того, существует определенный "временной лаг" между объективными событиями и изменением сознания людей. В силу этих причин, не удалось выявить какого-либо соответствия между голосованием за основные политические группы и динамикой промышленного производства в 1994-95 гг., уровнем зарегистрированной безработицы. Выявилось, правда, не зафиксированное на предыдущих выборах слабое соответствие между динамикой уровня реальных доходов населения и долей голосов, отданных в целом за реформаторское крыло (либералов и социал-демократов). По-видимому, положительные результаты реформы все же начали отражаться в сознании людей, и реформаторам не хватает еще, быть может; одного-двух лет, чтобы переломить негативное к ним отношение. Но, вместе с тем, такой перелом может и не произойти, пока сохраняется действие ряда политических причин, прежде всего, продолжение Чеченской войны.

Гораздо продуктивней выявить связи между результатами голосования и выявленными нами ранее основными типами проводимой властями субъектов Федерации социально-экономической политики: национально-либеральной, интернационально-либеральной, консервативно-коммунистической, сепаратистской, лоббистской, патерналистской.

В целом в регионах первых двух групп реформаторы имеют большую поддержку, чем в регионах с консервативной и сепаратистской моделями. Исключением из этого правила является Татарстан, который выделяется "лояльными" реформаторскими результатами голосования. По-видимому, решающую роль здесь сыграло заключение им первым среди регионов договора с федеральными властями.

Еще в 1993 году был отмечен высокий потенциал противостояния мнений реформаторски и антиреформаторски настроенного электората даже в регионах, которые всеми относились к "реформаторским" (Владимирская, Ивановская, Нижегородская, Новгородская и Самарская области в Европейской части, Тюменская (юг), Омская, Сахалинская и Кемеровская области, - в Азиатской России). Тогда нами был сделан вывод, что в этих регионах при

дальнейшем ухудшении положения избиратели могут в первую очередь отказаться от поддержки политиков федеральных властей [16]. Для всех этих регионов, кроме Ивановской области, этот прогноз полностью оправдался. Особенно настораживает рост антиреформаторских настроений в таких "оплотах либерализма", как Нижегородская и Самарская области, где реформаторы в целом уступили свое преимущество коммунистам и "государственникам". Да и на выборах губернатора, проходивших одновременно с парламентскими, Б.Немцов получил только 59% голосов против 2/3 на выборах в Совет Федерации в 1993г.

Отмеченная тенденция в "либеральных" регионах представляет собой серьезнейшую угрозу самой идее децентрализации экономики, возможности создания региональных "полосов роста" и демократического возрождения России "снизу". Пожалуй, наиболее удачным выходом для региональных реформаторов является создание региональных "партий поддержки реформ" по типу "Преображения России" Свердловского губернатора Э.Россея. Такая возможность пока сохраняется и у Б.Немцова, если он не оставит мысли баллотироваться на следующих президентских выборах 2001 года.

Еще одной негативной тенденцией в динамике голосования является утрата поддержки реформ в регионах, руководство которых до последнего времени придерживалось лоббистской и патерналистской стратегий регионального социально-экономического развития. По-видимому, не в последнюю очередь это стало результатом принятия в 1994-95гг. жесткого федерального бюджета и более последовательной финансово-бюджетной политики, проводившейся правительством, которое ограничивало былые щедрые финансовые "подачи" экономически несостоятельным (Калмыкия, Тува) и кризисным (Кемеровская, Сахалинская области, Коми) регионам.

Парламентские выборы 1995 года показали общую потерю потенциала реформ и сужение их "жизненного пространства". Такая ситуация потенциально грозит перераста в новое противостояние регионов и центра, новый виток регионализации, "спусковой крючок" которого - Чеченская война, - уже давно взведен. Переход в оппозицию центральной власти избирателей регионов, руководство которых в наибольшей степени было сориентировано "на центр" ("либеральные" и "лоббистские"), предвещает негативный для нынешних федеральных властей результат губернаторских выборов, серия которых, согласно закону о формировании Совета Федерации, должна последовать до конца этого года. Тогда у антиреформаторов появится возможность ревизии законодательства, беспрепятственного изменения Конституции, и лишь президентские выборы оставляют сторонникам реформ единственный шанс избежать негативного для них развития событий.

## *Перспективы регионализации*

Спектр вариантов видения будущего России в первую очередь зависит от обоснованного ответа на вопрос: "Действительно ли России грозит распад, или суверенизация представляет собой лишь одну из сторон естественного процесса государственного переустройства?"

Посмотрим непредвзято на ситуацию.

Фактически вышла из России, не подписав Федеративный договор в 1992 году, Чеченская республика, "особые отношения" с Россией установили Татарстан, Башкортостан, Калининградская и Свердловская области. Заключены договоры о разделении полномочий в сфере исполнительной власти между правительством РФ и еще полутора десятком субъектов Федерации.

Произошли преобразования бывших автономий в национально-государственные и национально-территориальные образования. За 1990-1993гг. провозгласили свой республиканский статус и выделились из краев и областей почти все бывшие автономные области России: Карачаево-Черкесская, Адыгейская, Горно-Алтайская, Хакасская, а также Чукотский округ.

В той или иной форме о повышении своего статуса (до областного или республиканского) и о выходе из краев и областей заявляли в этот период практически все автономные округа, в первую очередь, в Тюменской области. Из состава Чечено-Ингушской была выделена Ингушская республика.

В экономической сфере особый статус регионов "свободных экономических зон" получили: Республика Алтай, Алтайский край, Калининградская, Кемеровская, Читинская, Сахалинская, Новгородская области, Еврейская автономная область, Ингушетия (оффшорная зона).

Открытыми остаются проблемы территориального размежевания искусственно объединенных в одном национально-территориальном образовании народов, принадлежащих к различным языковым группам: кабардинцев и балкарцев, черкесов и карачаевцев. К ним добавляются решаемые пока половинчато проблемы восстановления Республики немцев Поволжья, казачьих округов, создания национальных районов. Пока созданы лишь Вепсский национальный район в Карелии, два немецких национальных района (в Омской области и в Алтайском крае) и три эвенкийских национальных района в Якутии (Анабарский, Момский и Оленекский).

Предпринимались попытки создания Уральской, Южно-уральской, Вологодской и других республик.

С другой стороны, чрезвычайно важным, но недооцениваемым до последнего времени процессом регионального развития, действующим параллельно и в противовес региональному сепаратизму и вынужденно проводимой федеральными властями политики децентрализации государственной власти, является стремление регионального руководства и части региональных экономических и политических элит к межрегиональной горизонтальной интеграции.

Политическая слабость центра, децентрализация руководства экономикой привела к созданию предпосылок не только для суверенизации отдельных республик, но еще больше, - для горизонтальной интеграции регионов сначала в экономической, а затем и в политической сфере. Фактически уже началось создание крупных межрегиональных альянсов, которые могут вырасти в экономически самостоятельные, политически равноправные и социально устойчивые "земли" - субъекты будущего нового Российского федеративного государства.

На настоящий момент сформировалось 8 экономических ассоциаций субъектов Федерации: "Северо-Запад", "Черноземье", "Большая Волга", "Сибирское Соглашение", "Юг России", Дальневосточная, Уральская, Ассоциация областей и городов Центральных районов России. Большинство из них становятся существенным фактором экономической и политической жизни государства, с которым начали считаться и органы федеральной власти, пытаясь управлять интеграционными процессами и направлять их в русло законодательного разделения полномочий в сфере исполнительной власти, пресекая в то же время попытки политизации этих союзов.

Регионализация, таким образом, является ведущим процессом, воздействующим на государственное переустройство России, и является той непосредственной причиной, которая вынуждает искать, предлагать и апробировать различные его модели. Поиск ведется, преимущественно в сфере альтернативного выбора между унитаризмом, федерализмом и распадом государства. В действительности, возможный выбор несколько шире. Он оставляет право выбора между 5 принципиально различными типами политико-административного устройства, не отрицая возможности временного существования промежуточных состояний (рис.8):

♦ несколько десятков суверенных государств, образованных в результате полной дезинтеграции России, одни из которых подпадают под влияние других и все они, в той или иной мере, находятся в зависимости от крупных зарубежных государств, либо даже могут войти в их состав;

♦ конфедерация суверенных государств по типу СНГ на основе межрегионального договора русских и отдельных национальных регионов;

♦ "классическое" федеративное демократическое государство с достаточно сильным и признаваемым центром по типу США, ФРГ;

♦ возврат к псевдофедеративной империи в результате коммунистической реставрации или установления "просвещенной диктатуры";

♦ унитарное государство посредством установления "огнем и мечом" националистической диктатуры.

Помимо "основной линии" развития событий каждый из вариантов не исключает суверенизации отдельных регионов (например, Северного Кавказа или Тувы) с выходом их из России, а также развития внутрирегиональных дезинтеграционных процессов с последующей реинтеграцией частей регионов, обменом территориями между ними и реструктурированием существующей региональной мозаики (вполне реален выход автономных округов из областей). Каков же наш выбор и как его реализовать в нынешних условиях?

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

### ДЕМОКРАТИЯ И ФЕДЕРАЛИЗМ ПРОТИВ СЕПАРАТИЗМА И УНИТАРИЗМА

#### *Проблема идейного выбора*

Ответ на вопрос, в каком государстве он хочет жить, должен в конечном счете дать сам российский народ. Но сформулировать основные положения "общероссийской идеи": патриотические, национально-культурные, экономические, политические, и представить их на суд народа, - это задача тех партий, общественно-политических движений и их лидеров, которые претендуют на выражение "народной воли". "Общероссийская идея", прежде всего, должна раскрыть содержание внутреннего устройства и функционирования общества и государства, место в нем человека и роль России в мире.

До сих пор вопиющий непрофессионализм федеральных властей и "самопожирательная" борьба между собой и за гипотетическую будущую власть основных общественно-политических сил России не позволяют им четко и доходчиво сформулировать такие идеи, ответить на вопросы, затрагивающие наше с вами будущее. Если этого не сделают в ближайшем будущем сами россияне, то им могут навязать не учитывающие нашей специфики более мощные внешние силы.

В основу "общероссийской идеи" может быть положена одна из основных идейно-политических концепций, присутствовавших в общественной жизни на протяжении всей истории России: *западничество, евразийство, мессианизм, славянофильство и державность*. В принципе, каждая из наиболее значимых партий или общественных движений склоняется (иногда в неявном виде) к одной из этих концепций [26].

*Западничество*, или европеизм, стало сейчас вновь доминирующей идеей переустройства России. Однако и внутри этого течения идет борьба между либерализмом, отдающим приоритет индивидуальности, и социал-демократией, в основе которой - приоритет коллективистских начал организации общества.

Нельзя отрицать, что с каждой новой попыткой европеизации (как считают историки, таких попыток было уже 14) российское общество перенимает все больше и больше внешних черт западного, оставаясь тем не менее в своей глубине, в психологии личности все же чем-то особым, не сочетающимся полностью с западным мироустройством. Эффективная экономика западного общества строилась другими темпами, другими людьми, с другими взаимоотношениями, культурными традициями и трудовыми навыками. Резкое увеличение частоты дорожно-транспортных происшествий, различных, порой самых необъяснимых, катастроф (вроде катастрофы аэробуса А-310 в Кемеровской области, или Ту-154 в Хабаровском крае), которое отмечается после провозглашения личных свобод и экономической самостоятельности, в значительной степени инициировано не только техническими причинами и несовершенством законодательства, но и отсутствием у многих внутреннего чувства ответственности и самоконтроля, присущих людям западно-христианской культуры.

Поэтому на первый взгляд привлекательный и компромиссный лозунг "модернизации без вестернизации" России, к сожалению, нереален. Либо все вместе, либо не получится ни того, ни другого, что сейчас и происходит на большей части территории страны, за исключением отдельных регионов.

Очевидное непризнание в ближайшее время Западом России как части "себя" (в качестве "kin-country"), по-видимому, останется самой трудной проблемой прозападно ориентированных политиков и нынешнего российского руководства, что видно хотя бы из сложных взаимоотношений России с государствами Балтии, - ближайшей частью западного мира.

Если "западная идея", - это способ экономического выживания России, включения ее в мировое сообщество, то *евразийская идея*, это, прежде всего, один из вариантов регенерации православного общества путем культурного симбиоза с исламским и, возможно, буддистским. Корни евразийства - не только в наибольшей близости ислама к православию, но и в двухвековом "опыте" жизни русского государства фактически по законам исламизированных татаро-монголов, а затем - в подобном же опыте жизни исламских народов под сильным воздействием русской культуры, - от 100 (Средняя Азия, Северный Кавказ) до 550 лет (Татария, Башкирия). С распадом Советского Союза евразийство, существовавшее до этого в качестве идейной химеры русской эмиграции, неожиданно получило новый импульс в идее "славяно-тюркского сообщества" Президента Казахстана Н.Назарбаева как объединительной платформы части республик СНГ. Создание в 1996 году Сообщества России,

Беларуси, Казахстана и Кыргызстана подтверждает не только объективную востребованность, но и жизнеспособность этой идеи.

Евразийская идея привлекательна как форма непротиворечивого сосуществования православного и исламского общества и частичной реинтеграции СССР. Однако в долгосрочном плане ее реализация может обернуться стратегическим союзом восточнохристианской и исламской цивилизаций с последующим доминированием последней и их совместным противостоянием западному миру и, возможно, Китаю. Уже сейчас возникает опасность превращения славянских республик СНГ в военно-промышленную "базу" исламского мира.

Как западная, так и евразийская, - это идеи восприятия или соединения с другими культурами. В отличие от них *мессианская идея* предполагает "наступательный" характер деятельности России и православного общества в мире.

Мессианство - не новая в истории идея, осуществлявшаяся различными государствами и их союзами как в мирной (христианское миссионерство, просветительство, "Корпус мира"), так и в агрессивной форме (крестовые походы, конкиста, джихад, "третий рейх", "мировая революция"). Конечная цель реализации идеи мессианства состоит в установлении нового мирового порядка с доминированием одной идеологии (нации, страны), или с разделением мира между центрами силы. Носителями такой идеи в России в открытой (агрессивно-силовой) форме являются национально-патристические партии и движения, в первую очередь, Либерально-демократическая партия В.Жириновского, поддерживаемая lumpenизированными слоями населения, включая часть научно-технической и гуманитарной интеллигенции. Однако анализ корней российского кризиса свидетельствует о маловероятности в обозримом будущем реализации этой идеи без катастрофических кровавых последствий для России и ее народа.

Несмотря на очевидную абсурдность силовой трактовки, провоцирующей и поддерживающей конфликты в различных точках земного шара, мессианская идея в смысле создания в России собственного варианта привлекательного и понятного для жизни всех людей общества должна быть принята во внимание на перспективу.

Как учит опыт послевоенных "кризисных" Испании, ФРГ, Италии, Японии, Южной Кореи, реализация любой из перечисленных "экстравертных" концепций первоначально требует достаточно длительного (от полутора до трех-пяти десятков лет) периода вынужденного отхода от активного присутствия на мировой арене в

пользу "обращения внутрь себя", решения проблем своего собственного "мироустройства". Поэтому последние две из традиционных концепций как раз и касаются преимущественно внутреннего содержания и устройства российского государства и общества.

*Православно-славянофильская* идея предполагает в своем завершенном виде возврат не только к ценностям православия, но и к церковной государственности (теократии), что в условиях поликонфессионального населения, значительной доли атеистов и формально верующих просто нереально. Ее реализация потребует силовых методов, создания нового идеологического "железного занавеса", приведет к автаркии, замкнутости государства, к еще большей оторванности России от остального мира.

Надо сказать, что в чистом виде эту идею не поддерживает никто, включая и Православную Церковь, быть может, за исключением части гуманитарной интеллигенции.

Наконец, *державной идеи*, суть которой состоит в статизме, централизованном сильном государстве, активно участвующем в экономической жизни общества, придерживаются коммунисты, Аграрная партия и Демократическая партия России. Ее можно рассматривать и как идею государственного оформления результатов мессианизма, что было характерно для имперского типа развития до-революционной России. Как известно из истории, социокультурным содержанием этой идеи была последовательная христианизация инородцев и русификация иноязычных народов, а имперское государство являлось инструментом насилия.

Власть насилия как традиционная основа существования российского державного государства начала ослабевать еще в XIX веке после демократических реформ Александра II, а в течение XX века если не рухнула окончательно, то оказалась существенно подорванной. Попытка реанимации империи в коммунистическом перевоплощении в конце концов привела к наиболее трагическим со времен Смутного времени последствиям для России.

Разрушение старой системы взаимоотношений между властью и человеком, нарастание существенных различий и разнообразий в политике, экономике и общественном сознании постепенно уводят российское государство от державной идеи его организации.

Перечисленные концепции являются выражением более глубокой и пока лишь неявно ощущаемой [27] линии раздела не только политических партий и движений, но и всего российского

общества на сторонников национального авторитарного и многонационального демократического государства. Соответственно, разный смысл вкладывается и в понятие "патриотизм". Для одних этот внутренний выбор подразумевает объединение только русских при отторжении других наций или подавлении их прав, для других - единение, союз всех наций и народов России - россиян.

Нельзя не видеть, что значительная часть общества (не только русского) придерживается националистических воззрений. Но хочется надеяться, что все больше здравомыслящих людей, задумавшихся над истоками, методами разрешения и результатами чеченского конфликта, склонятся ко второму выбору.

Без объединительной общероссийской общественной и государственной идеи, примиряющей эти точки зрения, последствия раскола могут привести к трагическим последствиям не только в Чечне.

### *Альтернативы общественного устройства*

В каждой стране в конце концов складывается определенная система взаимоотношений государства и индивидуума, государства и общества, законодательно закрепленная в разделении роли и функций государственных и общественных институтов. Смысл любой реформы государства, общества и экономики как раз и заключается в нахождении достаточно устойчивой для данного исторического периода системы таких отношений.

Нам кажется, что в нынешней ситуации дискуссия о путях дальнейшего развития и реформирования России может вестись вокруг пяти наиболее распространенных в мире моделей "государственно-общественных отношений": *имперско-монархической, тоталитарно-коммунистической, либерально-демократической, социал-демократической и анархо-либеральной*. Кроме того, традиционно упоминается также некий "*собственный путь*" для России. Соответственно, политические силы, выступающие приверженцами различных моделей, имеют свои стратегии дальнейшего реформирования России.

Возрождение общества, подобного дореволюционному, с его великорусской *имперской* государственностью, царствующей династией, сословной иерархией, доминирующей ролью православной церкви в духовной жизни, в нынешних условиях нереально не только из-за отсутствия "исторической памяти". Из дореволюционных государственных, общественных и политических институтов более-менее сохранилась лишь церковь. Все остальные институты, носящие дореволюционные имена (Дума, губернаторство, дворянс-

тво, земство, казачество) - это, как говорят в архитектуре - "новоделы", т.е. копии, сделанные из новых материалов и по новой технологии и имеющие лишь внешнее подобие оригинала. Типичные примеры таких "новоделов" - Храм Христа Спасителя или "асфальтовое казачество".

Тем не менее прошедшие выборы в Государственную Думу, да и новые президентские выборы показали сохранение определенного уровня популярности у национал-патриотического "новодела" - ЛДПР. Модель реформирования "по Жириновскому" хорошо всем известна: ликвидация национальных республик, контроль государства над экономикой, введение распределительного механизма в сфере потребления, агрессивная внешняя политика. И все это предусматривается проводить чисто силовыми методами.

В основе *тоталитарно-коммунистической* модели лежит полный или частичный возврат в милые сердцу значительного числа россиян коммунистические 70-е годы. Но людям свойственно помнить хорошее и забывать плохое, а именно, - отсутствие гласности, права выбора и других гражданских свобод. Они уже забыли, что в тоталитарном государстве, каким был СССР, существовал полный контроль за всеми сферами экономики, и самой жизнью каждого человека. Справедливость здесь означала принудительное равенство людей с заведомо неравными возможностями посредством низведения уровня жизни подавляющего большинства членов общества до минимального ("равенство в нищете"). Это достигалось запретами на частное предпринимательство и установление монополии государства на рынке социальных услуг. Наиболее привлекательная черта этой модели - наличие минимальных бесплатных социальных гарантий для каждого человека со стороны государства, а также отсутствие открытых межнациональных конфликтов.

Большинство людей, отдавших свои голоса за коммунистов на выборах 1995 и 1996 годов, надеялись на возвращение именно таких гарантий, реставрацию государственного контроля над обществом и экономикой. Стабилизация по-коммунистически основана на "правильном" распределении всего и вся, но отнюдь не поиск путей увеличения объема распределяемого "пирога". При этом за бесплатные и низкокачественные услуги приходится платить отсутствием демократии, личных свобод и крайне неэффективной экономикой. В конечном итоге - опять тулик. Тем не менее, по данным ВЦИОМ, "возрождение социализма" поддерживает 30% населения населения России [МК от 21 декабря 1995г.].

Бесперспективность такого подхода понимают лидеры коммунистических партий во многих постсоциалистических странах и их

партии эволюционируют в сторону либерал- или социал-демократии.

В основе каждой из этих моделей лежит свое представление о благе человека, народа, основанном на общественно признанном понимании идеи справедливости.

*Демократическое государство с социально-ориентированной рыночной экономикой* основано на определенных обязательствах, взятых им на себя в результате договора со всеми гражданами и представляющими их общественными институтами. В экономике государство регулирует и финансирует общественно значимые сектора, преимущественно в социальной сфере. Принцип справедливости при такой системе основан на обеспечении достойного существования каждого члена общества ("равенство в достатке"). В чистом виде эта модель представлена в Швеции и ФРГ.

В России же пока мало кто понимает, что это такое - социально-ориентированная рыночная модель, поскольку ничего подобного у нас никогда не было. Да, по правде говоря, нет и предпосылок для обеспечения людям "равенства в достатке", - нет для этого пока экономических возможностей и опять-таки не создана соответствующая законодательная база. Слабость социал-демократических партий и блоков, ни один из которых не преодолел 5%-ный барьер на выборах в Госдуму в 1995г., наглядно это иллюстрирует.

*Либерализм* в чистом виде предполагает ответственность индивидуума лишь перед законом. Контроль государства над экономической ограничен до минимально общественно необходимого уровня. Справедливость здесь - это пресловутое равенство "стартовых" условий и принципиальная неограниченность возможностей для каждого человека ("равенство шансов"). Примером общества, функционирующего на таких принципах, является США.

Казалось, что либеральной модель на первом этапе реформ понятнее и ближе для россиян. Действительно, как мы уже отмечали, "гайдаровские" реформы были в самом начале поддержаны населением. Однако, если в 1993 году приверженцы (пусть, и с оговорками) этого пути - ДВР и "Яблоко" получили более 23% голосов избирателей, то на последних парламентских выборах вместе с партией Б.Федорова - немногим более 14%.

Главная черта "демократических" моделей - наличие развитой экономики и правового государства, определяющего рамки реформирования. Поэтому попытки прямого копирования этих моделей в России вряд ли окажутся удачными. Так случилось и с либеральной моделью.

Либерализм, свобода, воля - это очень понятно российскому человеку, это значит делай, что хочешь. Но в условиях отсутствия правового государства либеральные реформы выродились в беззаконие. Но это уже *анархо-либеральная*, или попросту криминальная модель "грабительского капитализма" (robber-capitalism), достаточно распространенная в странах Латинской Америки, и которая, похоже, пока продолжает пускать корни и в российском обществе.

Неужели существующее положение дел в России и является пресловутым "собственным путем"?

### *Проблема "собственного пути" России*

Большинству национальных систем как раз присущи элементы различных моделей, опосредованные уровнем экономического развития страны, политической зрелостью и индивидуальными склонностями населения. Поэтому часто говорят о существовании "японской", "азиатской", "латиноамериканской", "китайской", "африканской" и других моделей развития, составленных, по сути, из "кирпичиков" перечисленных основных.

Как показал послевоенный мировой опыт, этап успешного реформирования тоталитарных систем проходили практически все страны, потерпевшие военные поражения (ФРГ, Италия, Япония), а также пережившие гражданские войны или глубокие внутренние кризисы (Испания, Южная Корея, Чили). Реформы в этих странах, проводимые при поддержке ведущих демократических держав мира, позволили не только избежать рецидивов тоталитаризма, но и провести необходимые преобразования для последующего вхождения национальных экономик в мировое хозяйство, укрепить демократические институты в обществе, создать правовое государство. К сожалению, для воссоздания демократического общества и достижения стабильного экономического развития этим странам понадобилось от 10-15 до 30 лет.

Среди бывших социалистических стран лишь Словения, Чехия, Польша и Венгрия подходят к первому из этих временных рубежей, однако в последних двух странах пока сохраняется опасность возврата к тоталитарным (пусть и не в самом жестоком виде) формам правления. Что же тогда говорить о России и других странах СНГ, в которых за 75 лет напрочь забыты все демократические традиции, общественные институты, где все приходится реформировать буквально "на ощупь", преодолевая колоссальное сопротивление инерции мышления значительной части общества.

И в этот период, судя по всему, поиск и выработка "собственного пути" развития России неизбежны.

Предпочтительность развития России по пути к демократическому обществу объясняется хотя бы тем, что только в таком обществе возможна постановка и реализация государственных целей, предусматривающих достижение благополучия всех граждан. В США, например, эта цель формулируется как создание "равных возможностей для всех", в ФРГ - "достойных условий жизни каждого", а в Японии и вовсе "нескромно" и неприлично для нашего слуха, - "достижение счастья и процветания народа". И следует признать, что эти цели там, в основном, достигнуты.

Очень хорошие и доходчивые государственные цели также неоднократно формулировались в бывшем СССР (Программа КПСС) и в новой России ("Поживем, россияне..."), но они никогда не были (и не будут) реализованы, пока сохраняется антидемократический характер российского государства, в котором лишь обладание властью над другими людьми всегда служило определенной гарантией личного благополучия немногих. Поневоле задумаешься вопросом, а можно ли в принципе создать в России демократическое государство, естественно на собственной идейной основе с учетом исторического опыта?

Ни одна из перечисленных идейных концепций не может быть в чистом виде перенесена на новую российскую почву. Но отдельные элементы различных идей можно соединить, задав цели и методы их достижения, отличные от доминирующих в обществе целей завоевания или сохранения власти. В этом случае общероссийская идея, по нашему мнению, объединение наиболее "демократичных" принципов существующих концепций.

Это "экономическая независимость" как элемент западной демократии. При этом каждый дееспособный член общества должен получить равные и максимальные возможности для реализации своих способностей. Чтобы почувствовать себя человеком, каждый должен иметь широкий выбор места учебы, работы, жилья, профессии, поликлиники, прихода и т.п.

"Общественное равноправие и согласие" как элемент близкий к евразийской концепции предусматривает свободу совести, национальное и культурное равноправие всех членов общества, согласие всех конфессий, наций и народов.

"Культурный мессионизм" как элемент мессианской концепции означает величие России в сохранении и ненасильственном распространении духовного и культурного потенциала своего народа, высоких идеалов морали, добра и справедливости. Здесь нуж-

на система поиска, отбора и специальной подготовки талантов - будущей основы российской и мировой духовной элиты.

"Духовная справедливость" как обобщенный элемент религиозной, в частности православной идеи, означает, что все члены общества, вне зависимости от способностей и возможностей (в том числе, дети, старики, инвалиды, безработные), должны иметь право на достойные условия жизни.

"Патриотизм и личная причастность" как элемент державной концепции подразумевает, что каждый человек должен чувствовать в государстве не противника, а мощного защитника своих законных интересов, в какой бы ситуации и в каком бы месте земного шара он ни находился. "Российское государство - это я", - смог бы тогда сказать каждый гражданин России.

В соответствии с этим российское государство в его законах, институтах и территориальной структуре должно быть, наконец, построено как инструмент решения проблем своих граждан, основанное на формулах, впервые предложенных автором в "Нижегородском прологе" [28]:

**Государственная концепция:** Демократическое государство, основанное на принципах нового федерализма.

**Общественная идея:** Гражданское общество, построенное на основе справедливости и общественного согласия.

**Социальная цель:** Безопасность, благополучие и достоинство граждан.

**Экономический принцип:** Открытая рыночная экономика с ограниченным государственным вмешательством.

**Внешнеполитическая стратегия:** Равный среди сильнейших.

**Оборонная доктрина:** Максимально мобильная профессиональная армия, подкреплённая силами ядерного сдерживания.

Ключевым аспектом воплощения всех этих формул, имеющих в России ярко выраженную региональную специфику, без "встраивания" которой в любые планы общественно-государственного строительства они обречены на провал, является **концепция нового (истинного, реального) федерализма**.

Так же, как демократия является наиболее удачной на обозримом историческом этапе системой согласования интересов всех членов общества, так и федерализм, по-видимому, - наиболее адекватный принцип государственного устройства такого общества. Поскольку Россия ищет свой собственный путь к демократии, то,

нога полагать, она внесет свой вклад не только в исторический опыт, но и в содержание такого традиционного понятия, как федерализм.

Как уже было сказано, до сих пор российское государство строилось исключительно "сверху" силовыми методами без учета интересов человека. В результате получается слабо структурированная, слабо скрепленная система, над которой постоянно висит угроза распада, и поддержание которой требует постоянного силового давления. Для придания ей устойчивости, по нашему мнению, требуется пересмотр традиций государственного строительства, их дополнение новыми именно для России принципами самоорганизации "снизу":

**общества:** от человека - к "низовым" и региональным самоорганизующимся элементам гражданского общества, а от них - к межрегиональным и всероссийским добровольным объединениям граждан (партиям, союзам, обществам и т.д.);

**экономики:** от экономической самодостаточности каждого человека - к самодостаточности территорий и государства в целом;

**государства:** от местного самоуправления - к региональным и межрегиональным, и далее - к государственным органам власти.

Новый федерализм для России означает, прежде всего, активное участие всех граждан через общественные организации и органы самоуправления в создании "своего" государства для совместного решения общих проблем.

Новый федерализм предусматривает конституционное закрепление национально-культурного равноправия и единство критериев прав человека на всей территории государства.

Новый федерализм для России - это система сдержек и противовесов в форме конкуренции законодательной, исполнительной, судебной ветвей власти, федеральных и региональных властей, местного самоуправления и различных общественных организаций.

Наконец, новый федерализм для России - это желательное добровольное объединение "разномастных" мелких регионов - субъектов существующей Федерации в достаточно самостоятельные, юридически равноправные, экономически самодостаточные и политически компетентно руководимые крупные земли.

При соблюдении этих принципов не столь уже важно, парламентская, президентская республика или конституционная монар-

рхия это будет. В конце концов те же норвежцы выбрали монархию, а итальянцы и греки, - республиканскую форму правления.

Главное то, что новый федерализм, в противовес национально-государственной идеи, несет в себе межнациональную объединительную патриотическую идею великой России XXI века.

### **Варианты территориально-государственного устройства России**

Мы уже приводили достаточно обоснованный и подтверждаемый, к сожалению, для России многочисленными примерами тезис Дж.Ст. Милля [15] о том, что демократия невозможна в многонациональном обществе, тем более в государствах с территориально обособленными нациями. Если с ним согласиться и признать невозможность создания подлинно демократического многонационального федеративного Российского государства, то при условии отсутствия конструктивных действий со стороны государственных органов и консолидирующего фактора внешней угрозы придется признать неизбежность либо продолжения распада России, либо ее новой насильственной унитаризации.

Однако есть примеры и длительного развития многонациональных демократических государств на принципах федерализма (та же Швейцария). Поэтому представляется необходимым поиск компромиссной формы федеративного государственного устройства будущей демократической России.

Какой же выбор нам предлагает наша собственная история?

В различные периоды предлагались или воплощались на деле несколько основных форм территориально-государственного устройства России:

1) *Регионально-автономная*, существовавшая на первых этапах создания моноэтнической российской государственности (с начала XIII в. вплоть до начала XVII в.) в виде небольших самостоятельных русских княжеств и республик, объединенных затем Москвой, а в настоящее время, - в опосредованной форме противодействия русских земель (Вологодской, Сverdловской области, Приморского края и др.) усилению роли национальных республик в России.

2) *Державная*, "реализованная" как форма существования многонационального государства при доминировании русской нации с XVI по XX век.

3) *Экономико-технократическая*, реализованная на принципах экономического районирования в 1922-1930 годах и в заву-

алированном виде, в совнархозах 1957-1965 годов. Сейчас эта концепция вновь оживает в идее региональных ассоциаций экономического взаимодействия.

4) *"Административно-партийная"*, положенная в основу унитаризации России и Советского Союза в период социализма с 30-х годов.

5) *Национально-территориальная*, основанная на принципе самоопределения всех наций. Касательно нерусских наций, в скрытом виде она присутствовала с XIX века в идеях национальной интеллигенции, формально была провозглашена при Советской власти, ее элементы законодательно закреплены в новой Конституции РФ.

6) *Земельно-государственная*, существовавшая до сих пор в виде идеи, сформулированной впервые декабристами под влиянием Великой французской революции и реального опыта Соединенных Штатов, и затем обновленная М.Гегфером, А.Сахаровым и О.Румянцевым в своих проектах конституций СССР и России.

Практическая реализация какой-либо формы зависела от преобладающей в обществе идейно-нравственной концепции, наличия определенной геополитической и внутриполитической ситуации и социально-экономических предпосылок, а также соответствующего менталитета правящей элиты и механизма государственной власти.

Как согласуются перечисленные формы и сделанный нами выбор в пользу демократического федеративного государства с открытой рыночной экономикой?

В настоящее время полная реализация регионально-автономной формы нереальна из-за культурно-исторического и экономического единства населения и хозяйства, финансово-экономической несостоятельности многих регионов и политической слабости их лидеров, неспособности к самостоятельному выживанию в условиях рынка. Попытка ее практического воплощения в нынешних условиях неминуемо приведет к деградации общества и распаду государства.

Державную форму территориально-государственного устройства часто отождествляют с имперской формой правления, в ее изначальном древнеримском понимании концентрации в одних руках всей власти (законодательной, исполнительной, судебной, духовной).

Это совершенно неверно. Держава как государство, объединяющее разнородные составные части, может и не быть империей, но в то же время любой диктаторский, тоталитарный режим, строго говоря, имеет имперскую сущность. Державный характер российского государства приобретало постепенно с включением в его состав инонациональных регионов и целых государств, имевших различную степень самостоятельности. Процесс этот начался еще в XVI веке с поглощения Казанского и Астраханского ханств. Имперская же власть существовала с 1721 года, когда Петр Великий провозгласил себя первым императором. Она существовала в России, по различным мнениям, вплоть до реформ Александра Второго, либо до 1905 года. Предельная унификация прав политико-административных частей государства в сочетании с тоталитарной властью позволяет характеризовать бывший Союз только как имперское государство, но отнюдь не державу, как пытаются это представить коммунисты [30].

Державность в чистом виде, без "имперского наполнения", несомненно, и была тем самобытным путем России, о возврате к которому так много сейчас говорят. Но из существующей ситуации неопределенности "возврат к корням" имеет смысл лишь при переосмыслении идеи державности, наполнении ее новым содержанием.

Экономико-технократическая форма территориально-государственного устройства России даже в условиях имперского правления дважды, вольно или невольно показывал свои преимущества. Периоды доминирования этого принципа совпали с периодами наивысшего экономического подъема и наибольшей демократичности общества (НЭП и хрущевская "оттепель"). По-видимому, такой принцип государственно-территориальной организации является предпочтительным для России, по крайней мере, в индустриальную эпоху. Но для ее реализации в тоталитарном обществе не хватало трех условий: а) действительно экономической целесообразности создаваемых регионов; б) добровольности при их создании; в) независимого местного политического руководства такими регионами.

Административно-экономические области и края 20-х годов и совнархозы 50-60-х годов никогда не участвовали в процессе государственного строительства, выступая в качестве субъектов Федерации.

"Административно-партийная" форма характеризовалась унификацией структуры и функций управления всеми регионами, образованными, несмотря на различие в названиях (области, края,

республики), по принципу "партийных округов". Недаром ведь и в автономных республиках были "обкомы" КПСС. При многопартийной системе вопрос о такой политико-территориальной структуре федерации автоматически снимается.

Полной ("сверху донизу") реализации национально-территориальной формы территориально-государственного устройства препятствует "неравновесный" этнический состав населения страны, отсутствие у некоторых этнических групп собственных территориальных образований (например, у немцев), высокий уровень урбанизации, что неизбежно вызовет обострение межрегиональных конфликтов и приведет к дезинтеграции России.

Во-первых, в 2/3 существующих национально-территориальных образованиях коренное население составляет меньшинство. Во-вторых, в условиях смешанного многонационального населения во многих регионах возникнет проблема последовательного соблюдения национально-территориального принципа деления вплоть до самостоятельных национально-административных районов, что вызовет множество больших и малых этнических конфликтов, неминуемо приведет к "югославизации" страны, гражданской войне и распаду государства.

Земельно-государственная форма переустройства России впервые была предложена декабристами - П.И.Пестелем в "Русской Правде" (на принципах централизма) и Н.М.Муравьевым в проекте Конституции (на принципах федерализма). Авторы предлагали четырехступенчатое (у П.И.Пестеля: область-округ-уезд-волость), либо трехступенчатое (у Н.М.Муравьева: округ-уезд-волость), деление России без выделения национально-территориальных образований. В границах современной России по обоим проектам размещалось от 6 до 9 областей или "держав", включая особую Донскую область и столичный округ (Нижний Новгород), что полностью соответствует принципам оптимального управления в иерархической системе.

Однако в настоящее время при реализации этого принципа уже невозможно игнорировать национально-территориальные особенности России.

Несмотря на то, что каждая из перечисленных форм территориально-государственного устройства имеет глубокие корни в российской действительности, в то же время ни одна из них не подходит для сегодняшней ситуации "в чистом виде". Реализация принципов нового федерализма требует формирования устойчивого

территориального каркаса государства, что, по нашему мнению, возможно осуществить лишь при сочетании национально-территориального устройства и экономико-географического районирования с саморазвитием и управляемостью каждого региона.

Власть, действительно озабоченная будущим страны и осознающая, что путь нового федерализма является наиболее быстрым и наименее конфликтным в сложившейся ситуации, может направить процесс возрождения российского государства посредством проведения справедливой и понятной интеграционной **региональной политики**.

## РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА - ОСНОВА ГОСУДАРСТВЕННОГО ВОЗРОЖДЕНИЯ

### *Региональный аспект стабилизационной стратегии*

Каким же образом можно обезопасить общество от реставрации тоталитаризма, выйти из его нынешнего "анархо-либерального" состояния и перейти на путь действительно демократического развития общества и создания подлинно федеративного государства и рыночной экономики? Какова должна быть при этом роль государства? И что вообще подразумевать под стабилизацией и стабилизационной стратегией?

В принципе все возможные состояния экономики и общества можно свести к четырем известным: кризис, стагнация, стабилизация и прогрессивное (поступательное) развитие. И корректно говорить о том, какое именно состояние переживает экономика и общество данного государства или региона, нужно только имея на руках беспристрастные оценки основных социально-экономических параметров: темпы роста (падения) объема производства, уровень безработицы (либо темпы ее роста), темпы инфляции, соотношение темпов роста доходов населения и индекса потребительских цен (реальных доходов населения).

Описывая каждое из этих состояний заранее подобранной системой индикативных показателей, имеющих "точки перелома", - перехода системы по данному параметру из одного состояния в другое. Так, например, специалистами признается критическим среднемесячный уровень инфляции более 10-12% ("гиперинфляция"); от 7-8% до 10-12% - очень высоким; от 3-5% до 7-8% - опасным, и ниже 3-5% - это "нормальный" или "естественный" уровень. Критическим считается также, например среднегодовое падение уровня

реальных доходов населения (соотношения совокупных денежных доходов и индекса потребительских цен) более 30%, падение объемов промышленного производства более 20%, и т.д.

Проведенный автором анализ предложенных параметров показал, что в целом развитие России в 1992г. и 1994г. было кризисным по всем параметрам, в 1993г. и 1995г. наблюдалась стагнация, но ни один показатель в целом не достиг уровня стабилизации. Лишь в последние 2-3 месяца 1995 года, по словам правительства, уровень инфляции снизился до "естественного фона" (менее 3% в месяц).

В регионах картина более противоречива. Если в 1992-93гг. экономика большинства регионов находилась в состоянии перехода от стагнации к кризису, то в 1994-95гг. доля "стагнирующих" регионов существенно выросла и даже выделилась группа регионов, экономика которых находится в состоянии перехода к стабилизации. Тем не менее в большинстве регионов России продолжается спад производства, устойчиво растет уровень безработицы и темпы инфляции, темпы роста цен на потребительские товары и услуги опережают (особенно в восточных регионах) темпы роста доходов населения.

Продолжающийся курс правительства на налоговое "выжимание соков" из производителей - это копирование традиционных типично коммунистических методов управления. При рассмотрении проекта бюджета на 1996 год в согласительной комиссии дело дошло уже до предложения о лишении малых предприятий налоговых льгот, что может привести не только к дальнейшей криминализации малого бизнеса, но и к исчезновению его как экономического института, развитию которого во всем "нормальном" мире придается первостепенное значение.

Конечно же, ни о какой стабилизации при возобладании коммунистической идеологии в управлении государством не может быть и речи. В заявлениях Г.Зюганова мы опять слышим знакомые мотивы: "отнять" (вернуть) и "разделить". Принцип, провозглашаемый его партией - "чтобы выгодно было работать", оставляет открытым вопрос: "А ради чего?" Опять государство берет на себя все остальные заботы?

В одной из передач "Клуба кинопутешественников" промелькнул сюжет о Нидерландской Вест-Индии, где процветает туризм, выращивают экзотические фрукты и цветы. Каждый, занимающийся там бизнесом, через 20 лет становится миллионером. Но только - честным бизнесом, обманщики тут же лишаются всего. Значит, беда не в бизнесе, как в таковом, а в законодательных рамках, а в правовом характере государства.

Но можно ли создать правовое государство в России, если, например, из 30 членов Комитета по законодательству и конституционной реформе Совета Федерации первого созыва было всего лишь 3 юриста?

Итак, стоять на месте - нельзя, назад вернуться - опасно, остается только идти вперед, но куда? И хотя, как мы видим, существующая власть вполне ею (властью же) довольна, а на победивших на парламентских выборах коммунистов надежды мало, все же для достижения действительной стабилизации, понимаемой как процесс постепенного улучшения экономических показателей и уровня жизни народа, любое правительство и президент должны сделать хотя бы минимально необходимые усилия.

Первое условие - это безусловное прекращение войны в Чечне. Такую войну не выдержит ни одна экономика и ни одно общество. Франция в Алжирской войне потеряла 200 тыс. человек, но ничего не приобрела. Только на восстановление Чечни уже потрачено (или растрчено?) более миллиарда долларов. Как это сделать - предмет особого разговора. Но в конце концов, поскольку эта война в принципе затрагивает в той или иной степени каждого российского гражданина, можно было бы правительству и парламенту вынести на референдум всего российского народа несколько вариантов решения чеченской проблемы и дальше действовать по воле народа.

Второе условие - проведение налогового-бюджетной реформы, суть которой должна состоять в создании условий для того, чтобы каждому экономическому субъекту (предприятию, фирме, отдельному человеку) было бы выгодно "честно зарабатывать". Это предусматривает одновременное совершенствование законодательной базы предпринимательства, борьбы с криминалом и коррупцией.

Третье условие - структурная перестройка экономики на основе оживления инвестиционной активности и создания благоприятного предпринимательского климата, в том числе для иностранных инвесторов.

Но все эти условия являются лишь рамками, границами, в которых должна разворачиваться конкретная, живая деятельность каждого из нас. Стабилизация - это длительный и сложный процесс. Для того, чтобы апатия сменялась надеждой, необходимо время и постоянные усилия выбранных нами представителей власти по улучшению жизни и возрождению России. И такие действия, при всей противо-

речивости побудительных мотивов их участников и неоднозначности результатов, уже предпринимаются в регионах.

Во многих регионах реформаторская экономическая политика имела разное содержание, в зависимости от местных особенностей. Еще с самого начала реформ опасность возникновения массовых протестов населения объективно вынудила региональные и муниципальные власти уделять первостепенное внимание стабилизационным мерам по сглаживанию негативных тенденций в социальной сфере. Это проявлялось в сдерживании роста цен на потребительские товары, услуги транспорта за счет дотаций из местных бюджетов, более высокого роста заработной платы работникам бюджетных организаций, активизации создания различного рода социально-ориентированных местных внебюджетных фондов. Помимо этого для предотвращения безработицы региональными властями предпринимались различные меры против остановки производства.

Это свидетельствует о необходимости объединения усилий регионов в разработке стабилизационных программ. И хотя каждый регион или группа соседствующих регионов обладает уникальной совокупностью факторов производства, могущих стать предпосылками, выхода из кризиса, стабилизации экономики, все же можно найти общие ключевыми звенья таких программ.

Естественно, что не все регионы смогут сразу и самостоятельно выйти из кризиса, - это следствие неизбежной неравномерности регионального развития. Поэтому при выборе ключевых регионов для реализации региональных стабилизационных программ можно предложить два основных подхода, которые условно можно назвать: "опорные точки" и "макрорегионы". Что под этим подразумевается?

В результате реформы еще более усилилась дифференциация социально-экономического положения регионов, выделились свои лидеры и аутсайдеры, наметились регионы "полюса роста": Москва и Санкт-Петербург, Воронеж, Ростов-на-Дону, Самара, Екатеринбург, Казань, Новосибирск, Красноярск, Иркутск, Хабаровск и др. Именно в них и для них необходима первоочередная разработка таких программ.

Второй подход основан на согласованности стратегии реформ в территориально смежных регионах - "протоземлях" России. В его основу может быть положена тенденция межрегиональной экономической интеграции. Ведь большинство региональных ассоциаций экономического взаимодействия (см. ниже) становятся существ-

ственным фактором экономической и политической жизни государства, с которым начали считаться и органы федеральной власти.

Основное содержание стабилизационной программы на региональном уровне должно состоять прежде всего в создании устойчивой экономической базы, построенной на самостоятельности форм собственности, опоре на местные ресурсы, разнообразии видов деятельности, создании дополнительных льгот для малого предпринимательства и т.д.

Новый состав Федерального собрания, новый Президент и правительство, региональные лидеры никуда не уйдут от решения задачи выработки и реализации стабилизационной стратегии. Но начинать ее надо именно с местного и регионального уровня, от нужд и чаяний людей. Только тогда успех очередных российских реформ может быть гарантирован.

### *Сущность и роль государственной региональной политики*

Известно, что для того, чтобы проводить какую-либо политику, нужно предварительно сформулировать ее основные принципы, разработать концепцию и стратегию. Судя по действиям федеральных властей, они такой концепцией региональной политики в завершеном виде не обладают или, по крайней мере, в своих действиях ею не руководствуются. В отличие от них, автор не может себе позволить вести дальнейший ход рассуждений без разъяснения, что же такое, по его мнению, региональная политика, кто, какими методами и для чего должен ее проводить. Предварительно следует уточнить, что в данном подразделе речь пойдет о *государственной региональной политике* российских центральных (федеральных) властей. И хотя согласно Конституции, органы власти субъектов Федерации также отнесены к государственным, существующие острые противоречия регионального с федеральным уровнем управления вынуждают выделять внутреннюю политику, проводимую органами власти субъектов не как часть государственной региональной политики, а как особую *внутрирегиональную политику*. Термин же *"местная политика"* более всего соотносится по смыслу с уровнем местного самоуправления.

Смысл региональной политики любого государства обычно состоит в сохранении необходимой целостности и управляемости всей его территории как методами подавления, подчинения, так и посредством согласования интересов образующих его регионов с интересами центра.

Место региональной политики в системе политических идей и управленческих решений зависит от особенностей данного конкретного государства. История России показывает, что любая сфера деятельности центральной власти должна иметь региональное наполнение, будь то экономика, социальная сфера, экология, безопасность граждан. Поэтому основным содержанием региональной политики в России является обеспечение функционирования государства на основе принципа единства разнообразия, воплощение его в законодательной базе и реализация на практике. Такая позиция коренным образом отличается от слишком узкого, по нашему мнению, понимания содержания региональной политики бывшей Рабочей группой по региональной политике при Президентском совете только как "государственных мероприятий по перераспределению ресурсов между регионами страны ради заданных целей" [30].

Субъектом региональной политики, безусловно, является государство в лице центральных (федеральных) и региональных властей, т.е. органов государственного уровня управления. В отличие от региональной, муниципальная (местная) политика в демократическом обществе должна являться исключительной прерогативой органов местного самоуправления. Здесь к сфере региональной политики относятся лишь законодательные рамки взаимоотношений местного, регионального и государственного уровней. И уж никак, по нашему мнению, к региональной политике нельзя отнести политику развития фирм и корпораций [31], которые лишь вынужденно (под давлением государственного или регионального законодательства как части региональной политики) учитывают интересы регионов, которые для таких фирм и корпораций являются не более чем неприятно беспокоящим фактором их функционирования.

Объектами региональной политики являются территориальные подсистемы государства: экономические, этносоциальные, политико-административные и другие. Соответственно, следует выделить три основных взаимосвязанных блока региональной политики: *этносоциальный* (национальная, демографическая, гуманитарная; экологическая региональная политика), *экономический* (инвестиционная, структурная, бюджетно-финансовая, научно-техническая региональная политика), *административный* (территориально-государственное устройство и "вертикальное" разделение полномочий между органами государственной власти различного уровня).

Региональная социальная и экономическая политика представляют собой чрезвычайно важные в условиях России территори-

альные "срезы" регулирования экономической и социальной жизни общества.

Действие *региональной социальной политики* распространяется на территориальные (региональные) общности населения, его социальные слои и группы, формируя условия их жизнедеятельности. В проведении региональной социальной политики государство (центр) должно выступать в роли гаранта равных возможностей и прав человека независимо от места его проживания, включая защиту частной собственности, социальную защиту малоимущих, обеспечение свободы передвижения, вероисповедания и национально-культурного развития, соблюдения общегосударственных (межрегиональных) социальных стандартов (образовательных, медицинских, экологических и пр.) в каждом регионе.

За реализацию такой политики должны отвечать региональные подразделения соответствующих общегосударственных законодательных и исполнительных органов. Главными инструментами проведения региональной социальной политики должны стать федеральные социальные фонды, создаваемые из общегосударственных и региональных бюджетных средств и внебюджетных поступлений и расходимые в рамках реализации соответствующих межрегиональных программ или программ социального развития отдельных регионов.

*Региональная экономическая политика* постреформаторского центрального руководства должна в корне отличаться от традиционного прямого государственного вмешательства в экономику регионов путем "размещения производительных сил", изымания почти "подчистую" финансовых, сырьевых, материальных ресурсов и продукции с последующей дозированной выдачей их каждому региону исходя из "высших соображений" или особых отношений отдельных регионов с центром, и т.п. При проведении такой политики нужно руководствоваться интересами собственников, производителей и потребителей материальных благ, находящихся в тех или иных регионах. Ее содержанием должно стать регулирование и гарантирование прав собственности в регионах, стимулирование более полного использования особенностей каждого региона, раскрытия и реализации его экономического потенциала в наиболее удобной для населения форме в рамках общегосударственного и мирового рынка посредством создания благоприятного инвестиционного климата.

Проводится такая политика посредством бюджетно-финансовых методов, а также через участие в управлении объектами федеральной и региональной собственности в регионах. Прямое

вмешательство государства в экономику регионов допускается только по просьбе или с согласия региональных властей или населения для помощи в неразрешимых своими силами проблемах, либо для реализации межрегиональных и общегосударственных экономических программ.

Наконец, цель *региональной административной политики* заключается в создании и постоянной корректировке системы разделения прав и обязанностей между территориальными уровнями государственного управления и реализации законодательно закрепленных за центром полномочий по отношению к регионам. Она включает вопросы перераспределения полномочий законодательной, исполнительной и судебной власти между центром и регионами, регулирования политико-административного деления страны, пересмотра и закрепления статуса федеральных территорий и закрытых административно-территориальных образований, взаимоотношений между регионами путем разработки соответствующих нормативных актов.

Что же объединяет все три аспекта региональной политики и в чем заключается основная ее задача в России на современном кризисном этапе ее развития?

### **Концепция региональной политики для России**

Несмотря на то, что в процесс перехода от социализма к капитализму оказались вовлечены многие страны и об этом написано уже много книг [напр., 32-34], всеми упускается из виду крайне важный территориальный аспект этой трансформации, почти обязательно предшествующий (как, например, административно-территориальные реформы в Болгарии и Венгрии в 80-х годах) или сопровождающий (распад Чехословакии и Югославии, территориальная реформа в бывшей ГДР) этот процесс.

Наше глубокое убеждение состоит в том, что возрождение российской государственности в любой форме (кроме возврата к социалистической псевдофедерации) должно сопровождаться нахождением принципиально нового типа его территориальной организации, максимально учитывающего региональную специфику. Выход России из кризиса и ее дальнейшее поступательное развитие невозможно или, по крайней мере, не будет успешным без коренной трансформации ее политико-административного устройства. И ведь реально, как мы видим на примере Чечни, Татарстана, Башкортостана и других республик, это уже происходит. Но стихийная, стратегичес-

ки непродуманная трансформация, которую мы имеем, неминуемо приведет к нарастающим межрегиональным контрастам, дезорганизации экономики и реальной угрозе развала государства, предотвратить который вряд ли будет возможно даже силовыми методами.

В настоящее время этот поиск привел к формулированию, по крайней мере, семи вариантов политико-административного переустройства России. Понимая, что каждый из этих вариантов отражает лишь одну из сторон невероятно сложного процесса государственного строительства и содержит определенные элементы истины, попытаемся максимально объективно оценить их приемлемость для новой федерализации, учитывая все рассмотренные нами ранее естественно-исторические предпосылки и процессы, происходящие в российском обществе и в мире.

Первый вариант, декларируемый в документах практически всех организаций и партий коммунистической ориентации, предусматривает возврат к доперестроечной РСФСР. В нынешней очень сильно изменившейся экономической, этнополитической и социальной обстановке такие предложения могут рассматриваться лишь как пропагандистские лозунги, часть которых действительно трудно оспаривать (равноправие наций и их право на социально-культурную автономию).

В последующих двух вариантах, "гуляющих" в московских коридорах власти и имеющих сторонников среди региональных лидеров, предусматривается сохранение существующего состава Федерации, либо "снизив" статус республик до областного, либо наоборот, "подняв" статус областей, краев и автономий до республиканского. Но в любом случае эти варианты оставляют государство как систему из почти девяти десятков субъектов, требующую постоянного контроля со стороны центра (в первом варианте), либо чрезвычайно громоздкой и малоуправляемой (во втором варианте), что в любом случае делает ее неустойчивой, а ее будущее - непредсказуемым. Наиболее вероятным сценарием развития ситуации из такого промежуточного состояния по первому варианту будет унитаризация России, а по второму - конфедерализация.

Концепция унитарного государства воплощена в "губернском переделе" по В.Жириновскому. Этот вариант России означает фактический возврат к дореволюционному политико-административному устройству России с постепенным включением в ее состав бывших республик СССР, а также Турции, Ирана, Афганистана и Пакистана [35]. "Вариант Жириновского" четко ориентирован на создание опять-таки "сверху" силовыми методами унитарно-

го государства с авторитарной властью. Очевиден откровенный анахронизм этого варианта в современной международной обстановке и трагичность для России попыток его реализации в ближайшее время. Однако, сохраняя объективность, можно допустить гипотетическую возможность его актуализации в весьма отдаленной перспективе (через 40-50 лет) при условии очистки идеи от откровенного этноцентризма и приобретения Россией образа одной из наиболее экономически развитых, социально и культурно привлекательных стран мира. Стимулировать движение в этом направлении может и появление общего для всех указанных стран внешнего врага.

Вне рамок федеративного выбора находится и примыкающий к предыдущему вариант моноэтнической "Русской республики" из русских регионов без включения существующих национальных республик в составе РФ, к которому склоняются такие ультранационалистические организации, как Русский национальный собор или Русское национальное единство. Единственная заслуживающая внимания идея в этом варианте, - возможность создания нового государства вокруг определенного территориального ядра (ядер). Безусловным же результатом реализации такого сценария помимо возникновения множества очагов этнических конфликтов станет территориальное "усыхание" и практически разделение России на Европейскую и Азиатскую, поскольку их будет соединять лишь полоска шириной в 30 км в Оренбургской области.

От варианта унитарного национального государства всего один шаг до следующего, никем внутри страны явно не поддерживаемого, но периодически появляющегося в отечественной и зарубежной печати дезинтеграционного варианта развития событий. По нему существование единой Российской Федерации прекращается в результате усиления "асимметрии" прав субъектов, последующей конфедерализации и, наконец, не только ее разделения на Европейскую и Азиатскую Россию, но и выделения в самостоятельные государства ряда существующих республик (Татарстана, Башкортостана, Саха-Якутии, Тувы, республик Северного Кавказа и др.) и крупных межрегиональных образований (Сибирской, Уральской, Дальневосточной и др. республик). Но и в этом случае останется надежда на последующую реинтеграцию России как союза новых регионов.

С нашей точки зрения, наибольшего внимания заслуживают вариант "земельного передела" России на 10-50 регионов с "республиканским" статусом [36] и создание Федерации русских земель с не входящими в земли 21 национальной республикой. К сожалению, и этому варианту свойственны общие недостатки: декларативность, полная неясность в отношении не только методов достижения и самой осуществимости предлагаемого политико-административного устройства страны, но даже преимуществ и недо-

статков предлагаемой территориальной организации, ее сочетаемости с формой государственной власти и методами управления.

Суть проблемы заключается не столько в политико-административном оформлении государственного устройства России, а в содержательном ее наполнении, вероятности осуществления и успешности сосуществования государства и территориально обособленных наций, региональной и национальной политики, функционирования экономики и общества в рамках каждого из этих вариантов.

В основу выбора оптимальной модели должны быть положены определенные приоритеты, которые на этапе кризисного развития общества представляют собой сочетание географических, экономических и культурно-исторических принципов, объединенных общей идеей. Как отмечает Г.Явлинский, Россия представляет собой грандиозный конгломерат разнородных регионов [37], объединить который можно лишь в результате согласования интересов центра, регионов и населения.

### *О принципах территориального переустройства России*

Новая территориальная организация России должна базироваться на объективном политико-экономическом фундаменте - новой системе земель и округов, как добровольных объединений существующих субъектов Федерации и возможно, в перспективе, регионов других стран СНГ. Объединительную линию действий можно строить на основании, по меньшей мере следующих мотивов:

- ♦ общности интересов людей в создании нормальных условий жизнедеятельности независимо от места проживания;
- ♦ общности интересов регионов в сохранении и развитии взаимосвязанной рыночной экономики;
- ♦ осознания губительности последствий распада России в международном плане.

По нашему мнению, новые земли должны объединяться вокруг интеграционных центров - нынешних субъектов Федерации, хозяйственно "связывающих" соседние с ними регионы. Формирующиеся таким образом земли должны иметь взаимодополняющую структуру экономики, выраженную внутрироссийскую экономическую специализацию и внешнеэкономическую ориентацию, развитую транспортную информационную, и институциональную инфраструктуру рыночной экономики, должны быть в конечном счете бюджетно самодостаточными. Земли, обладающие такими признаками, будут

обладать собственным потенциалом финансово-экономической стабильности и поступательного социально-экономического развития.

Естественно, что процесс формирования таких земель будет весьма и весьма длительным и непостоянным как в экономическом, так и в политическом и этнокультурном аспектах. Но уже на современном этапе не только выделились регионы, претендующие по тем или иным критериям на роль лидеров интеграционных процессов, но между ними появилось определенное соперничество в борьбе за первенство.

При *транспортно-географическом критерии* выделения центров интеграции в наибольшей степени учитывается принцип открытости экономики, вовлечение ее в мирохозяйственные связи. Типичный пример - Китай, вся экономика которого "начинается" с приморских регионов. Ядрами кристаллизации в этом случае становятся экспортоориентированные регионы, обладающие крупными транспортными терминалами, развитой инфраструктурой, включенные в международные транспортные системы, на территории которых формируются центры международной и межрегиональной деловой активности. На роль такого рода регионов-интеграторов могут претендовать уже созданные и потенциально возможные свободные экономические зоны России: Ленинградская область и Санкт-Петербург, Ростовская, Астраханская, Читинская, Амурская области, Приморский, Хабаровский, Алтайский, Краснодарский края.

Территориальные особенности нашей страны в данном случае приводят к выводу, что такая интеграция будет неполной: она будет отвечать экономическим интересам преимущественно приграничных и припортовых регионов (которые, тем не менее, все больше начинают претендовать на роль лидеров рыночных преобразований).

Поэтому в процессе реинтеграции ведущую роль должны играть *"внутренние интеграторы"* - регионы обрабатывающей промышленности, концентрации финансовых ресурсов и институтов рыночной экономики. В первую очередь, это Москва, Московская область и Санкт-Петербург. В европейской части страны на роль таких регионов претендуют: Нижегородская, Самарская, Ростовская области и Татарстан; на Урале - Свердловская, Челябинская и Пермская области и Башкортостан; в Сибири - Новосибирская и Иркутская области; на Дальнем Востоке - Хабаровский край.

Кроме них уже сейчас выделились регионы - *этнополитические интеграторы* (тот же Татарстан и, до последнего времени, Чечня).

Остальные регионы можно разделить на: *регионы-спутники* ведущих центров интеграции; отдельные *самодостаточные крупные регионы*; группы *"однородных" регионов* явно не тяготеющие к одному из регионов-интеграторов (типа Черноземья) с близким сочетанием факторов производства и экономической структуры.

"Аутсайдерами" процесса межрегиональной интеграции в этом случае потенциально могут выступать *минерально-сырьевые регионы* Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Отдельные же изолированные *сельскохозяйственные регионы*, или регионы, имеющие сбалансированную структуру хозяйства, типа Кировской, Курганской, Оренбургской, Амурской областей, Алтайского края, по-видимому, будут не склонны "делиться" своим относительным благополучием и спешить со вхождением в состав макрорегионов.

В экономической сфере целью реинтеграции регионов в крупные земли является усиление экономической мощи и обеспечение финансово-экономической самостоятельности новых земель. Особую роль в экономической реинтеграции регионов должны сыграть совместные межрегиональные экономические программы, направленные на расширение кооперации и внутриземельных связей предприятий и фирм, определение места каждого региона или его части во внутриземельном разделении труда, создание современной совместной транспортной и информационной инфраструктуры, жилищного строительства, способствующего увеличению мобильности рабочей силы.

Главными элементами реинтеграции в *финансовой* сфере являются, по нашему мнению, создание (объединение, укрупнение) конкурентноспособных межрегиональных финансово-экономических институтов (банков, бирж, финансово-промышленных групп), привязка к земельной структуре системы филиалов Центрального банка России и других государственных финансовых институтов.

Общественно-политическим стержнем реинтеграции должны стать федералистские ориентированные общественные движения и партии, а также региональные средства массовой информации, доказывающие преимущества межрегиональной земельной интеграции для населения, властей и России в целом. Надо доказывать, что граждане от этого ничего не потеряют, но появится более



широкий выбор мест работы и жительства, расширятся возможности удовлетворения потребностей в получении образования, лечения и отдыха в границах единых земель. Особое внимание следует уделить пропаганде защиты прав человека и предоставления местной (внутриземельной) национально-культурной автономии компактно проживающим этническим группам населения, разделенным до этого административными границами регионов.

**Политико-экономический** механизм интеграции должен быть направлен на преодоление существующих межрегиональных противоречий, согласования интересов региональных властных и этнокультурных элит и населения. Скорее всего, в каждой земле он будет несколько различным, но в то же время и иметь некоторые общие черты, закономерности и тенденции в экономике, политике, управлении, нормотворчестве.

Наиболее трудной задачей будет, по-видимому, сочетание "земельного" принципа построения новой Федерации с национально-территориальным принципом выделения существующих субъектов. Здесь можно предложить целый спектр решений, выбор из которых должен являться исключительной компетенцией всего населения данного субъекта (а не только "титულიй нации").

Во-первых, это уже упоминавшаяся возможность создания "этнотерриториальных" земель из нескольких этнокультурно родственных по населению современных субъектов. Аналогично "русским" землям они также могут быть созданы вокруг этнополитических интеграторов типа Татарстана, Башкортостана, Якутии, либо путем объединения нескольких субъектов (восстановление Горской республики на Северном Кавказе).

Во-вторых, любой из имеющихся "национально-территориальных" субъектов может на общих основаниях с любыми другими субъектами добровольно (путем голосования на референдуме) войти в состав новой укрупненной земли. При этом автономия каждого народа в этнокультурной сфере не только сохраняется на территории его "титულიй" проживания, но и распространяется на всю территорию новой земли.

В-третьих, любой из нынешних "национально-территориальных" субъектов может также на добровольных началах добиться статуса Федеральной территории, с сохранением всех этнокультурных прав народов, приобретением финансовой и экономической опеки Федерации в обмен на лишение существующих атрибутов государственности (в частности, института президента и парламента) и введение прямого федерального правления. Кстати, примерно та-

кая схема предлагалась несколько лет назад для Калмыкии ее же президентом К.Илюмжиновым.

Наконец, любой "национально-территориальный" субъект может сохранять свой статус сколь угодно долго, пока не "вызреют" условия для его реинтеграции.

**Согласование интересов региональных властных элит**, прежде всего, "региональных хозяев" - глав администраций краев и областей и президентов республик, а также законодательных органов власти предполагает создание на первоначальном этапе интеграции коллегиальных органов руководства, типа координационных советов. Но решающую роль здесь должна сыграть интеграционная политика федеральных властей, сочетающая интересы Федерации, общественное давление "сверху" с индивидуальным подходом к каждому региональному руководителю, не ущемляющим его личные интересы.

Следующий необходимый момент во внутриземельном интеграционном процессе, - унификация местной информационной и нормативной базы с конечным выходом на разработку единой земельной Конституции.

Наконец, на завершающем этапе должна быть принята новая Конституция России, в которой должны быть обязательно закреплены основные "федералистские принципы", важнейшими из которых являются равноправие земель и отсутствие права их выхода из Федерации.

Организация **внутреннего устройства российских земель и федеральных территорий** также заслуживает особого рассмотрения. На внутриземельном уровне следует провести по возможности единообразную по принципам административную реформу, сродни той, которая была проведена в 70-80-е годы в ряде европейских стран. Суть ее для России может состоять в следующем:

- ♦ существующие органы управления регионов ("субъектов Федерации"), входящих в земли ликвидируются;
- ♦ новая система управления землями и территориями должна состоять из региональных органов власти крупных городов с зонами их тяготения (в радиусе от 40 до 80 км), - муниципалитетов, а также органов управления уездами (в национальных районах они могут иметь другие названия), - территориями с преимущес-

венно сельским населением во главе с небольшими (до 100 тыс. жителей) городами;

- ♦ отдельно выделяются и управляются заповедные города и местности, имеющие особую природную, историческую и культурную ценность (природные парки, исторические города и местности, центры отправления религиозных культов и т.п.), а также локальные свободные экономические зоны и города-технополисы.

Включение значительной части сельского населения в состав муниципалитетов крупных городов с многонациональным составом населения будет препятствовать инициированию национального сепаратизма. В то же время полностью сохраняется возможность развития национальной культуры, языка и образования в рамках тех же муниципалитетов (как территорий) и уездов без переноса национального фактора в политическую жизнь.

## МЕТОДЫ РЕАЛИЗАЦИИ "НОВОГО КУРСА"

### *Этапы государственного обновления*

Представляется необходимым и реально осуществимым следующий 15-20-летний поэтапный процесс федерализации в России.

В ближайшее время при существующем руководстве страной, организации власти и отсутствии региональной политики мы не видим реальной возможности выхода из "туника федерализации".

Самое ценное, что могли бы сделать федеральные власти в этот период - это прекращение войны в Чечне и восстановление Республики немцев Поволжья.

Желательно, чтобы центр не делал "резких движений", которые могут оттолкнуть отдельные субъекты Федерации и законодательно не "отпускали от себя" регионы (как в случае с Татарстаном и Башкортостаном, которые, по-видимому, уже не вернут к прежнему статусу).

Со стороны Центра должно быть обеспечено равное и объективное отношение ко всем субъектам Федерации. Для этого

государственная региональная политика должна быть сосредоточена в следующих сферах:

- ♦ сохранение государственного механизма межрегионального перераспределения финансовых ресурсов, совершенствование бюджетной и налоговой системы;
- ♦ создание системы законодательства, благоприятствующей инвестированию в приоритетные отрасли и регионы;
- ♦ осуществление государственной программы разработки региональных инвестиционных проектов для всех регионов и крупных городов России;
- ♦ поддержка межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия и других форм сотрудничества регионов.

В случае поддержки Центром интеграционной региональной политики, на период после выборов 1995-96 годов можно предложить следующий **сценарий процесса земельной интеграции**.

На *подготовительном этапе* региональная политика Центра заключается в принятии мер по дальнейшей стабилизации распада и восстановлению "территориальной справедливости" по отношению к ущемленным в правах субъектам Федерации. В этот период позитивная роль центра должна заключаться в законодательном решении проблемы равного статуса всех 89 субъектов Федерации, предоставлении им возможности налаживать разнообразные интеграционные связи.

Одновременно, в регионах, претендующих на роль лидеров, должны быть решены базовые, наиболее актуальные внутрирегиональные задачи, общие для всех или большинства регионов, и созданы объективные внутренние предпосылки для последующего выполнения интегрирующей роли.

*Следующий этап* предусматривает укрепление межрегиональных альянсов во главе с регионами-"ядрами интеграции", которые становятся центрами позитивного управления, основанного на общих ценностных установках входящих в альянсы регионов.

В каждом из таких альянсов создается "единое рыночное пространство" путем интенсификации горизонтальных материальных, финансовых и информационных связей. Для предотвращения возможного обострения конкуренции между отдельными регионами за лидерство внутри таких союзов необходимо нахождение регионов-"точек равновесия" интересов лидирующих регионов. Это выход, апробированный, например, в ФРГ при выборе новой столицы. Не

исключается и возможность слияния отдельных регионов путем проведения в них референдумов.

Основная цель региональной политики Центра на *третьем этапе*, - развитие прямых и обратных связей центра с регионами или межрегиональными группировками путем создания механизма влияния регионов на выработку решений по экономическим вопросам, контроль за соблюдением прав наций и личности, права частной собственности.

Активная региональная политика Центра должна предотвратить любыми мерами, вплоть до самых жестких, распад России на несколько региональных полугосударств. Возникновение такой угрозы в какой-то момент федерализации страны, по-видимому, как показывает история неизбежно (Гражданская война в США, война с Зондербундом в Швейцарии). Упреждающая политика Центра призвана обеспечить взаимопонимание и сотрудничество с возникающими субцентрами власти в межрегиональных территориальных образованиях.

Например, это может иметь форму коллегиального предварительного обсуждения и принятия важнейших законодательных актов.

При благоприятном исходе событий - внесение поправок в Конституцию, касающихся укрупнения субъектов Федерации.

К началу *четвертого этапа* должна быть выработана государственная идея, созвучная нравственным канонам всех народов России и общим культурным традициям всех наций. Скорее всего, это будет идея справедливости, общественного согласия и благополучия граждан.

Главным условием реализации этого этапа является возрастание роли православной религии как объединительного фактора для основного ядра будущей России, присоединившиеся же регионы с преобладанием неправославного населения, равно как и любые территориальные или локальные компактно проживающие этнические группы, должны иметь полную самостоятельность в национально-культурной сфере.

На этой основе главное внимание Центра должно быть уделено региональной социальной политике, обеспечению прав человека, его безопасности, развитию личности на основе нравственного, духовного возрождения.

*Последний этап* заключается в практической реализации предлагаемой концепции "новой федерализации" через конституционное объединение межрегиональных альянсов. Переход к этому этапу жестко обусловлен организацией "снизу", из регионов, массовых общественно-политических движений федералистской направленности, возглавляемых сильными лидерами, которые наконец-то смогут, опираясь на доказательные успехи в своих регионах, конкурировать в избирательной борьбе за высшие государственные посты.

Завершающий шаг этого этапа - созыв Учредительного собрания, создание новых органов центральной власти и принятие новой Конституции, провозглашающей создание Российской Федерации как добровольного объединения крупных земель. Некоторые национальные регионы, возможно, наряду с отдельными республиками бывшего СССР будут иметь конфедеративные отношения с новой Россией.

Вряд ли это будет республиканская демократия западного образца, скорее это будет плюралистическое демократизированное общество. При условии выхода на политическую арену сильного лидера вероятен вариант президентской республики или даже конституционной монархии.

По своей сути идея обретения Россией облика федерации крупных земель находится в русле мировой эволюции государственного устройства демократических стран. Она подобна западноевропейской "Европе регионов", но в отличие от нее все же будет иметь достаточно выраженные доминирующие общегосударственные ядра (Москва и Санкт-Петербург), и, в силу обширности территории, несколько русских региональных (Поволжье, Урал, Юг, Сибирь, Дальний Восток) и национальных концентров (Поволжье, Северный Кавказ).

Один из вариантов нового земельно-государственного устройства России показан на рис.9.

### *Поиск общих межрегиональных интересов*

Исторический опыт периодического распада и собирания России (последний раз - в послереволюционный период) свидетельствует о том, что целостность этого государства традиционно обеспечивалась наличием воинствующей идеологии (великорусской, религиозно-монархической, коммунистической), реальной или гипотетической внешней угрозы, сильного аппарата принуждения и ограничения политических свобод. Соответственно и методы проведения

региональной политики были преимущественно насильственными, зачастую противоречащими интересам регионов. Центральные власти имели законодательную возможность вмешиваться в действия, находящиеся в компетенции всех уровней регионального управления и местного самоуправления, дублировать их функции.

Сейчас идет интенсивное разрушение искусной системы принудительной зависимости российских регионов от центра, основанной на государственной собственности, вертикальной системе управления и контроля за всеми сферами общественной жизни в регионах, и, наконец, на фактическом ограблении всех регионов в интересах центра при помощи конфискационной бюджетной системы с последующим централизованным распределением финансовых и материальных ресурсов между регионами.

Ослаблению центральной власти противостоит усиливающаяся тенденция самоорганизации общества, которая уже выводит на политическую арену новые движущие силы его развития в лице региональных властей. Несмотря на все различия местных условий, поиск каждым регионом своего пути приводит к нахождению целого спектра сходных или взаимных интересов и выводит на необходимость выработки модели совместного поведения. Наиболее реальной основой для совместных действий регионов пока остается общность их экономических требований к центру.

Прежде всего, это требование "справедливого" подхода ко всем регионам в экономической, прежде всего, финансовой сфере, учитывающего особенности хозяйства территории. Это касается в первую очередь возможности самостоятельного обеспечения финансирования местного бюджета и регулирование налогообложения.

Вторая группа требований связана со стремлением к праву обладания собственностью на природные ресурсы, имеющиеся на их территории, землю и материальные объекты собственности. К этой же группе требований относится и получение прав по самостоятельной разработке компенсационного механизма за использование территории региона в общегосударственных и межрегиональных целях (трубопроводы, военные базы и т.п.).

Третья группа экономических требований касается предоставления возможности более свободного выхода предприятий региона на внешний рынок, либерализации внешнеэкономических связей, особенно в части продажи сырья и продукции оборонной промышленности, создания общеэкономических условий для инвестиционной деятельности.

Наиболее трудной задачей руководства регионов при формулировании общих интересов является совмещение политических потребностей для населения собственного региона, компромиссной для других регионов и исторически верной для государства в целом линии поведения. Исходя из сделанного нами позитивного выбора в пользу смешанной экономики, российской демократии и федерализма как территориальной формы его воплощения, главный тезис новых отношений центра и регионов состоит в том, что интересы нового государства должны складываться из интересов регионов, а те, в свою очередь, - из интересов проживающего в них населения. В то же время важно не перейти ту грань, за которой общность интересов населения региона не переходит в замкнутость, регионализм.

Оценивая возможности создания новой демократической федеративной России ("сверху", "снизу" или их сочетание), можно достаточно уверенно утверждать о маловероятности реализации в обозримом будущем первого варианта. Несмотря на nostalgia по "твердой руке" у представителей старших поколений и мечты радикалов, идея насильственного "облагодетельствования" народа властью вряд ли сможет вновь получить поддержку широких слоев населения без подкрепления ее существенным улучшением их материального положения.

Развитие политической и социально-экономической ситуации в России позволяет предположить, что не столь уж невероятно, когда в конце концов осознание общности интересов и их противоречие с интересами центра может привести к конкретным действиям со стороны регионов по "воссозданию отечества". Это может быть и вполне демократический процесс, когда сначала выборные представители органов местного самоуправления, а далее, - регионы могут договориться между собой о добровольном делегировании части функций управления и координации совместной деятельности вновь создаваемому, либо существующему, но коренным образом трансформируемому центральному органу. Не удивительно, что нынешние федеральные власти панически боятся любых признаков создания государства "снизу".

*В сегодняшней ситуации, чтобы не потерять Россию как целостное государство, и в то же время не допустить ее эволюции в сторону тоталитаризма, наиболее верным представляется вариант реформирования государства как встречного процесса: "снизу", путем "новой интеграции" на основе представительной демократии и координации "сверху" посредст-*

вом проводимой Центром активной интеграционной региональной политики.

Возможности Центра проводить действенную региональную политику теперь будут зависеть не столько от имеющихся в руках правительства рычагов власти, а от степени готовности Центра и регионов идти на взаимный компромисс интересов в процессе новой интеграции. Новая региональная политика в России должна стать "улицей со встречным движением" в процессе построения новой Федерации.

Реинтеграция России на принципах нового федерализма, по нашему убеждению, позволит возродить государство, обеспечить эффективную экономику и демократию, соблюдение прав человека и культурное развитие народов, преодолеть тот духовный и культурный кризис, который охватил наше общество. Главными особенностями новой политико-административной структуры российской государственности должно стать сочетание управляемости государства на принципах нового федерализма с интеграцией регионов на основе общности их интересов.

В ходе реформы наибольшие возможности самостоятельного выживания получили только те регионы, которые с самого начала пытались проводить целенаправленную стратегию социально-экономического обновления в культурном, институциональном и технологическом аспектах.

В одиночку это оказалось под силу лишь небольшой части регионов-экономических лидеров, которые, в первую очередь, начали с заключения двусторонних "горизонтальных" экономических соглашений. Например, Нижегородская область уже к середине 1992г. заключила несколько десятков двусторонних и многосторонних соглашений с региональными органами власти России и Казахстана (Карагандинской и Талды-Курганской областями). В рамках соглашения с Краснодарским краем в Нижнем Новгороде был создан торговый дом "Нижний Новгород - Екатеринбург". Соглашение об инвестировании средств области в развитие рыбопереработки в Калининградской области предусматривает получение доли в готовой продукции.

Естественным выходом для большинства регионов стало объединение их усилий как в политической, так и в экономической сферах.

"Экономическую платформу" горизонтальной интеграции формируют общие претензии руководства практически всех регионов к федеральным властям: передача объектов федеральной собственности на региональный уровень, собственность на природные ресурсы или распоряжение прибылью от их эксплуатации, по возможности неограниченные экспортные права, изменение принципов финансо-

вых взаимоотношений с федеральными властями, возможность введения налоговых и инвестиционных льгот.

За последние годы возникло много новых типов межрегиональных объединений: региональные ассоциации экономического взаимодействия, ассоциации и союзы городов России, международные объединения регионов и городов. Именно эти объединения вносят важный вклад в создание и регулирование рынков, в освобождение экономики от ограничений, диктуемых административным делением России. Они способствуют также свободному межрегиональному движению товаров, финансовых и трудовых ресурсов, созданию хозяйственных формирований. Исходя из экономической целесообразности без учета территориальных границ.

Политическая слабость центра, децентрализация руководства экономикой привела к созданию предпосылок не только для суверенизации отдельных республик, но и для горизонтальной интеграции регионов в политической сфере.

В середине 1992г. года была создана Ассоциация автономных округов и автономных областей России. Формируются политические альянсы этнически близких республик, имеющих общие границы: Татарстана, Чувашии и Башкортостана; республик Северного Кавказа; Бурятии, Тувы и Горного Алтая, которые смогут ориентироваться на близлежащие этнически родственные государства (Казахстан, Турцию, Монголию).

Развитие совместного экономического и гуманитарного сотрудничества является целью созданной весной 1993г. года Ассоциации областей Юга Сибири, Урала и Северного Казахстана.

### *Экономико-географическое районирование*

Возникает резонный вопрос, а есть ли какой-то универсальный и достаточно объективный принцип согласования интересов как властных структур, так и населения территорий, использование которого позволило бы "выйти" на путь безболезненного формирования новых российских земель.

Очевидно, что в основе такого принципа должно лежать стремление к экономической интеграции, а уже затем - к политической и этнокультурной. Принцип такой территориальной экономической интеграции достаточно известен, как мы уже упоминали, по крайней мере дважды (в 1922-1930 и в 1957-1965гг.) довольно успешно был реализован в современной российской экономической истории. Это принцип экономического районирования. Кроме удобства учета и распределения ресурсов, а также оценки динамики территориального перераспределения производительных сил система эко-

номических районов, как правило, является одной из основ административно-территориального деления страны.

Экономико-географическое районирование является одной из разновидностей пространственной структуризации территории или "таксонирования", - членения территории на участки, обладающие специфическими наборами квалификационных признаков. При этом мозаика экономических районов должна покрывать всю исследуемую территорию, т.е. не может быть участков территории вне экономических (да и любых других) районов. Кроме того, каждый экономический район является уникальным и неповторимым образованием, могущим лишь в некоторых чертах быть сходным с другими районами. Этим районирование отличается от типологизации, при которой на территории могут находиться в разных местах участки, относящиеся к одному и тому же типу.

При районировании возникают следующие проблемы:

- ♦ Объективности выделения данной системы экономических районов.
- ♦ Выбора целевой установки районирования.
- ♦ Отбора критериев выделения экономических районов.
- ♦ Определения степени доминирования тех или иных признаков при выделении районов.
- ♦ Проведения границ между экономическими районами.
- ♦ Иерархизации экономических районов (районы 1-го, 2-го, 3-го и т.д. порядков).
- ♦ Процедуры выделения экономических районов.

Районирование, как результат субъективной деятельности исследователя, является лишь отражением объективного процесса районообразования, т.е. формирования на различных участках, составляющих части целого, таких сочетаний признаков, которые с достаточной степенью убедительности позволяют говорить об их отличиях. Для одновременно и однородно экономически освоенной территории (например, сельскохозяйственные территории Северного Казахстана, или неосвоенные территории Тропической Африки) гораздо труднее говорить о наличии внутри них экономических районов (там отличие существует на уровне город-село), чем для такой разнородной и протяженной территории, которую занимает Россия.

Цели районирования определяют исследователями. Это могут быть как познавательно-статистические цели, так и управленческие. В последнем случае экономико-географическое районирова-

ние становится основой централизованного управления социально-экономическим развитием территорий. Целью же собственно экономического районирования является достижение экономической устойчивости выделяемых экономических районов в условиях рыночной экономики.

Как следует из названия "экономико-географическое районирование", в данном случае это должно быть сочетание экономических признаков (факторы производства, структура хозяйства, экономические связи, состояние рынка, экономическое законодательство). Для каждого признака выбирается набор показателей, характеризующихся комплексом параметров, и определяются переломные значения каждого параметра. Например, для экономических районов при социализме теоретически наиболее важными показателями были специализация (наличие ярко выраженной основной народнохозяйственной функции), комплексность (взаимосвязанность важнейших элементов экономической и территориальной структуры района) и управляемость (район - "ячейка" территориального управления народным хозяйством). В принципе, первые два показателя вполне годятся и для экономического районирования при рыночной экономике, за исключением того, что теперь специализация и комплексность не "задаются" сверху, а должны складываться естественным путем исходя из соответствия экономических условий на данной территории требованиям рыночной конъюнктуры.

Исходя из этого неизбежно переформирование существующей системы экономических районов и возникших на их основе региональных ассоциаций экономического взаимодействия, что предусматривает несколько этапов изменения этой системы.

Экономико-географическое районирование возможно частное (по одному признаку) и интегральное (по нескольким признакам). В каждом случае районирование должно проводиться, исходя из единых критериев, т.е. нельзя выделять районы одного порядка, исходя из разных для каждого из них наборов признаков или их иерархий по степени доминирования.

В основу экономического районирования как инструмента управления развитием экономики в советский период была положена идея "комбинатов", т.е. сочетаний на данной территории производств, составляющих технологическую цепочку переработки определенного вида сырья, топлива и энергии ("энергопроизводственные циклы"). Но, во-первых, до "циклов" не доставало сферы потребления, а во-вторых, в ряде случаев такие "циклы" создавались вовсе не из интересов населения данных регионов, без учета экологических ограничений (Башкортостан) и других местных условий. Наибо-

лее здоровым в этой воплощенной в жизнь теории была идея ГРЭС как энергетической инфраструктуры территории.

За исключением естественных препятствий для хозяйственных связей между частями территории (моря, непроходимые горные хребты, крупные реки, пустыни), экономическое пространство является непрерывным. Поэтому границы между экономическими районами являются в значительной мере условными (в отличие от государственных). Они проводятся либо, как уже было сказано, по природным рубежам, либо по границам административно-территориальных единиц, наборы признаков районирования для которых характеризуются наличием разрывов параметров в большей степени, чем между каждой из этих единиц и другими, входящими в одни с ними экономические районы.

Экономико-географическое районирование до сих пор проводилось только внутри государственных границ, т.е. территории, которая делится на районы, является отдельное государство со своими финансами, законодательством и системой организации общества. В зависимости от ранга экономического района может меняться доминирующий признак, как правило, при снижении ранга района природно-экономические признаки уступают первенство социально-экономическим.

В СССР выделялись экономические районы (несколько союзных, автономных республик, краев и областей, либо их сочетание), подрайоны (от 1 до 4 регионов в зависимости от их величины), а внутри них - локальные территориально-экономические образования: ТПК (территориально-производственные комплексы - участки территории с интенсивным промышленным использованием) и промышленные узлы, пространство между которыми делилось на сельскохозяйственные зоны с различной специализацией хозяйства. Также выделялись территории, слабо освоенные в хозяйственном отношении. В более плотно заселенных странах Европы практически вся территория поделена между зонами влияния городов (промышленных, деловых и культурных центров).

Формальное районирование осуществляется методом автоматической классификации (кластерного анализа). Выбранные в качестве первичных соседние таксоны группируются по сходству параметров и объединяются в районы при наличии совокупности параметров, значения которых были более близки между собой, чем у таксонов, объединяемых в другие районы. При этом возможно районирование по "ядерному" (когда заранее задаются или автоматически находятся центры тяготения) и "безъядерному" (наиболее близкие по совокупности параметров таксоны) принципам. Кроме того,

по выбору исследователя возможны варианты объединения в экономические районы таксонов как наиболее однородных, так и разнородных, экономические взаимодополняющих друг друга. Наш выбор исходит из целей создания экономически устойчивых территориальных образований и поэтому предусматривает объединение в районы по "ядерному" принципу экономически дополняющих друг друга субъектов Федерации, предварительно объединенных в подрайоны по принципу экономической однородности.

Существует также проблема подхода к районированию: "сверху" или "снизу" его начинать, а также какой таксон брать в качестве первичного элемента, а какой - в качестве основного звена. Судя по опыту, при централизованной системе управления экономикой районирование проводилось "сверху", основным звеном был крупный экономический район (в России выделялось 10-11 крупных экономических районов, в СССР всего - 19-20), первичным элементом - промышленный узел или сельскохозяйственная зона в пределах административно-территориальных границ областей, краев и автономных республик. Эти административно-территориальные единицы, считавшиеся основными звеньями районирования, могли приписываться то к одному, то к другому крупному экономическому району практически совершенно без каких-либо экономических и иных последствий. Так, за последние 30 лет Башкирия несколько раз относилась то к Поволжью, то к Уралу, Якутия была "переписана" из Восточно-Сибирского в Дальневосточный район, Орловская область - из Центрального в Центрально-Черноземный, Камышанка - из Северо-Кавказского - в Поволжский, Северо-Западный район был разделен на Северный и Северо-Западный.

При районировании "снизу" первичными элементами являются экономические округа, совпадающие в своих границах с локальными системами расселения и территориальными звеньями местного самоуправления, составляющими основу административно-территориального деления. Такая система в принципе наиболее устойчива и наименее конфликтна. Но такой принцип районирования в России пока "чисто" провести нельзя в связи со слабостью системы местного самоуправления и просто с несоответствием системы административно-территориального деления реализации принципов местного самоуправления. Первые эксперименты в Москве и Санкт-Петербурге по приведению внутригородского административного деления в соответствие с общепринятыми нормами показали всю трудность этой задачи. Полностью реализовать принцип экономического районирования "снизу" возможно удастся на последующих этапах реформирования России.

### **"Горизонтальное" экономическое взаимодействие**

Региональные ассоциации экономического взаимодействия являются современными примерами "саморайонирования снизу" и были созданы по инициативе региональных властей для координации хозяйственной деятельности.

Они легитимированы предвыборными распоряжениями Председателя Президиума Верховного Совета РСФСР Б.Н.Ельцина в первой половине 1991г. и Указом Президента Н. 194 от 11.11.91г., однако устав первой из них (ассоциации "Сибирское соглашение") был официально утвержден лишь в начале 1993г. Но уже Указом Президента Н. 636 от 5.06.94г. Министерству юстиции РФ поручается разработать новый порядок регистрации ассоциаций, теперь уже с предварительным согласованием их уставов в Министерстве экономики, Министерстве финансов и Министерстве по делам национальностей.

На настоящий момент существуют 8 экономических ассоциаций субъектов Федерации: Ассоциация экономического взаимодействия территорий Северо-Запада ("Северо-Запад"), Ассоциация "Черноземье", Ассоциация "Большая Волга", Межрегиональная ассоциация "Сибирское соглашение", Ассоциация социально-экономического сотрудничества республик, краев и областей Северного Кавказа ("Северный Кавказ"), Дальневосточная Ассоциация, Уральская региональная Ассоциация ("Урал"), Ассоциация областей и городов Центрального района России (рис.10).

Первыми заявили о создании региональных союзов Сибирь и Дальний Восток. В состав "Сибирского соглашения" в декабре 1990г. вошли Кемеровская, Новосибирская, Томская, Тюменская области, Алтайский и Красноярский края. В начале 1991г. к ним присоединились республика Алтай, Тува, Бурятия, Иркутская область с Усть-Ордынским Бурятским автономным округом, Читинская область с Агинским Бурятским автономным округом, Омская область. Настоящий состав "Сибирского Соглашения", включающий 19 субъектов Федерации, был оформлен на Совете Ассоциации в июле 1992г. договором учредителей.

Два из перечисленных участников ассоциации, - Читинская область и Республика Бурятия - заявили о членстве сразу в двух ассоциациях (сибирской и дальневосточной), а Тюменская область - в "Сибирском соглашении" и в Уральской. Их "двойное гражданство" объясняется двумя причинами: тяготение Тюменской области к Уралу - историческими и экономическими мотивами (до 1944г. эта территория входила в состав Свердловской области), а обращение восточных территорий на Восток - большей привлекате-

тельностью стран Азиатско-Тихоокеанского региона по сравнению с экономически слабеющей Россией.

Помимо Дальневосточной ассоциации создан Совет регионов Северо-Востока России.

В начале 1994г. глава администрации Кемеровской области М. Кислюк заявил о своем выходе из состава "Сибирского соглашения" в связи с чрезмерной, по его мнению, политизацией деятельности последней.

В два этапа формировался состав ассоциации областей Урала. Согласно Соглашению Советов народных депутатов Уральского региона от 25-26 января 1991г. членами ассоциации стали Курганская, Оренбургская, Пермская, Свердловская, Челябинская и Тюменская области. Затем к ним присоединились Удмуртия и Башкортостан.

Ассоциация областей и городов Центральных районов России претерпела наиболее значительные изменения в своем составе за время существования. До 1993г. ее учредителями выступали не только области, но и областные центры. Первоначально в 1990г. в ее состав вошли Владимирская, Ивановская, Калужская, Рязанская, Тульская, Тверская, Ярославская области (так называемая ассоциация "Золотое кольцо"). Летом 1991г. число территорий-участников расширилось до 11 за счет вхождения Московской, Костромской, Брянской областей, соответствующих областных центров и города Обнинска (Калужская область).

В 1991г. также сформировались ассоциация "Северо-Запад", выросшая из координационного комитета по социально-экономическому развитию регионов северо-запада РФ, "Большая Волга" (июнь 1991г.), Северо-Кавказская, "Черноземье" (октябрь 1991г.), среди которых лишь последняя отличается постоянным составом участников с момента создания.

До 1993г. ассоциации областей РФ существовали как общественные организации, созданные для выработки и реализации программ комплексного социально-экономического развития регионов, не имевшие собственного юридического статуса. В качестве учредителей, как правило, выступали председатели Советов народных депутатов, главы администраций областей и крупных городов. Их совместная деятельность контролировалась договором (соглашением) учредителей. В Министерстве юстиции ассоциации были зарегистрированы спустя 2 года - в начале 1993г. Как и всякие юридические лица, они имеют свои Уставы, в которых оговариваются функции ассоциации, ее права и обязанности, членство в ассоциации (в том числе права и обязанности членов) и основные принципы управления и финансирования работы.

Несмотря на небольшие отличия в организационном устройстве, все ассоциации строятся по двухзвенному принципу. Высший представительный орган ассоциации - Совет Ассоциации (Совет учредителей) - состоит из глав администраций и председателей Верховных Советов республик, областных и краевых законодательных органов власти (дум, собраний, советов, ассамблей), членов ассоциации. В компетенции Совета находятся вопросы членства, решение проблем, наиболее актуальных в жизни региона, разработка стратегии регионального развития.

Текущая работа выполняется исполнительным органом ассоциации - Генеральной дирекцией (Генеральным секретариатом). Дирекция обеспечивает деловые контакты регионов друг с другом, транслирует оперативную информацию, реализует принятые Советом решения.

Для более рациональной и эффективной работы в рамках ассоциации действуют Координационные Советы (палаты, комитеты, комиссии, агентства и т.п.), то есть мобильные органы, которые занимаются решением достаточно узкого круга вопросов, одной проблемой на высоком профессиональном уровне. Такой орган включает в себя представителя Совета, высококлассных экспертов, рабочую группу.

Подобный принцип организационного построения деятельности характерен практически для всех ассоциаций.

Например, в рамках "Сибирского соглашения" действуют Координационные Советы по внешнеэкономической деятельности, по проблемам недропользования, по транспорту, по борьбе с преступностью, по правотворчеству, экологический Совет и экономические Советы по проблемам Байкала, Восточной и Западной Сибири. Ассоциация Центральных районов России включает в свой состав агентства по транспорту и связи, технологиям и конверсии, рациональному размещению производительных сил, землепользованию, градостроительству и архитектуре, социальное и энергетическое агентства, комиссия по проблемам регионального развития, соглашения по бюджетно-налоговому и кредитно-финансовым вопросам.

Большинство региональных ассоциаций экономического взаимодействия становятся существенным фактором экономической и политической жизни государства, с которым начали считаться и органы федеральной власти, пытаются управлять интеграционными процессами и направлять их в русло законодательного разделения полномочий в сфере исполнительной власти, пресекая в то же время попытки политизации этих союзов.

Новым этапом межрегиональной интеграции стало образование в октябре 1992г. Совета глав ассоциаций, координирующего

ведение отраслевых межрегиональных программ, за каждую из которых отвечает глава одной из ассоциаций.

Одним из результатов деятельности Совета глав ассоциаций является подписание летом прошлого года "Генерального соглашения ассоциаций экономического сотрудничества субъектов Федерации, Правительства Российской Федерации, администрации Президента и Федерального Собрания на 1994-95гг.", в котором предлагается провести работу по "новому переделу" исполнительной власти, бюджетов и фондов между Федерацией и региональными ассоциациями для реализации программ структурной перестройки экономики. Любопытно, что в этом документе "субъекты Федерации" упоминаются лишь в названии. Этот документ должен обеспечить фактически федеральный контроль за хозяйственной деятельностью ассоциаций.

## ПРАКТИЧЕСКИЙ ОПЫТ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

### ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ "БОЛЬШОЙ ВОЛГИ"

#### *Цели и задачи ассоциации "Большая Волга"*

С территорий Среднего и Нижнего Поволжья в середине XVI в. началось расширение границ Московского государства. Каждый исторический этап находил свои "плюсы" в выгодном экономическом положении региона. Вплоть до начала XX века волжское судоходство являлось главным способом сообщения северных и южных территорий страны. С середины XIX в. распашка правобережных степей и развитие товарного земледелия превращают Поволжье в ведущий хлебный район, а поволжские города - в центры перевалки и торговли зерном и лесом. Во второй половине XIX - начале XX века Макарьевская, а затем и Нижегородская ярмарка определяли мировые цены на эти товары.

Благодаря своему выгодному транспортно-географическому положению (на стыке широтных железнодорожных и меридиональных водных магистралей) поволжские регионы в течение всего советского периода испытали воздействие нескольких волн индустриализации, каждая из которых внесла свой вклад в формирование структуры хозяйства большинства регионов.

В конце 20-х - начале 30-х годов здесь были построены такие машиностроительные гиганты, как Нижегородский автомобильный и Сталинградский тракторные заводы; в годы войны в города Поволжья было эвакуировано значительное количество промышленных предприятий из западных регионов страны; в 50-е годы это был приоритетный регион развития топливно-энергетического комплекса и нефтегазохимических производств; в 60-70-е годы он был снова выбран для размещения новых машиностроительных предприятий (Волжский, Камский автозаводы, Чебоксарский тракторный). Практически во всех региональных центрах ассоциации (кроме Астрахани, Саранска, Йошкар-Олы и Элисты) были построены крупные авиазаводы, не говоря уже о судостроительных и судоремонтных предприятиях.

Ассоциация, территория которой протянулась на 1500 км с севера на юг вдоль Волги, выделяется среди других межрегиональных

объединений значительными запасами нефти (15% республиканской добычи), газа, газового конденсата (25% запасов), минерально-строительного сырья, поваренной соли (80% добычи), освоенными гидроэнергетическими ресурсами, а также благоприятными почвенно-климатическими условиями для ведения сельского хозяйства. Все это позволяет "Большой Волге" стать вторым по значимости (после Северо-Кавказской ассоциации) сельскохозяйственным и третьим по уровню промышленного развития (после Центральной и Уральской) макрорегионом России (см. табл.2).

Проведенный автором предварительный анализ данных Госкомстата России по производству важнейших видов продукции и межрегиональному обмену позволяет сделать вывод о том, что наибольшим интеграционным потенциалом в ассоциации "Большая Волга" обладают Нижегородская, Самарская области и Республика Татарстан. Эти регионы, имеющие центральное транспортно-географическое положение, наиболее значительны по численности населениям, их экономическую базу образуют предприятия нефтехимической промышленности и машиностроения.

Наиболее тесные экономические связи с Нижегородской областью имеет Мордовия, с Татарстаном - Чувашия, с Самарской областью - Ульяновская и Пензенская. Волгоградская и Саратовская области являются относительно самостоятельными крупными социально-экономическими образованиями, имеющими широкую географию экономических связей не только с поволжскими регионами. Остальные же регионы "Большой Волги" (Марий Эл, Калмыкия и Астраханская область) представляют собой своего рода "социально-экономические изоляты".

Поволжские регионы традиционно объединяли свои усилия в решении экологических проблем. Кроме того, несмотря на хозяйственную разноплановость поволжских регионов, общность их интересов состоит в поддержании и модернизации транспортной сети региона, единой энергосистемы. Создание ассоциации лишь стимулировало координацию усилий родственных региональных организаций по решению единых проблем. В качестве примера можно привести создание Региональной ассоциации комитетов по управлению госимуществом "Поволжье", консорциума "Техноагрополис Волга" для производства сельскохозяйственного оборудования на предприятиях ВПК и других организаций.

Вместе с тем, на примере поволжских регионов видна неестественность существовавших при командно-распределительной системе межрегиональных экономических связей. При наличии мощной инфраструктурной оси, какой является Волга, экономика крупнейших регионов ассоциации сложилась не как дополняющая друг друга, а скорее, как дублирующая. Особенно близки по промышленному

профилю Нижегородская, Самарская, Ульяновская, области и Татарстан, в которых одновременно развиты нефтепереработка, нефтехимия, судостроительная, автомобильная и авиационная промышленности. В наибольшей степени от всех остальных регионов ассоциации отличается по структуре экономики Калмыкия, - преимущественно сельскохозяйственный регион с отгонно-пастбищным скотоводством.

Идея межрегионального сотрудничества волжских регионов в современном виде зародилась еще в 1990 году в недрах Верховного Совета РСФСР последнего созыва. Одним из первых ее высказал тогдашний председатель Волгоградского облисполкома А.Г.Морозов. В качестве главных мотивов сотрудничества назывались наличие общей экономической оси - Волги и исторически сложившихся взаимосвязей регионов.

Ассоциация была создана по инициативе трех республик и шести областей. Затем, к середине 1992 года в состав ассоциации были приняты Пензенская область, Татарстан и Чувашия.

Согласно Уставу ассоциация "Большая Волга" является самостоятельной организацией, координирующей деятельность своих членов в их интересах. Членами ассоциации помимо учредителей могут стать любые области и республики, а также "территориально-производственные организации" (на правах ассоциированных членов). Так, ассоциированными членами "Большой Волги" стали: межрегиональная организация Федерации независимых профсоюзов России, территориальная организация "Волгаэнерго" (Самара), союз коммерческих банков (Тольятти), межрегиональный торговый дом "Волга" (Ульяновск), всероссийское акционерное общество "Нижегородская ярмарка" и ряд других межрегиональных организаций. Характерной особенностью такого членства является несоединение регионального состава участников ассоциированных межрегиональных объединений и "Большой Волги". Например, в ассоциацию профсоюзов "Большая Волга" не входят региональные профсоюзные объединения Татарстана, Мордовии, Калмыкии и Астраханской области. Уже упоминавшаяся Региональная ассоциация комитетов по управлению госимуществом "Поволжье" включает соответствующие структуры лишь 7 регионов "Большой Волги", а также Кировской области.

В качестве основных целей деятельности ассоциации в Уставе указываются:

- ♦ координация действий членов ассоциации в решении экономических, социальных и экологических проблем;

- ♦ формирование программ, производств, видов деятельности и услуг, ориентированных на удовлетворение потребностей и интересов своих членов;
- ♦ организация сотрудничества регионов в преодолении кризисных явлений и реформировании экономики;
- ♦ "участие в развитии экономического пространства на принципах социально-ориентированной рыночной экономики;
- ♦ установление экономических и деловых связей с республиками и областями, не входящими в ассоциацию, и с зарубежными партнерами;
- ♦ установление связей с другими региональными ассоциациями.

Ассоциация может учреждать различного рода предприятия, проводить экспортно-импортные операции, осуществлять благотворительную и коммерческую деятельность и т.д.

Финансирование уставной деятельности производится из средств Фонда ассоциации "Большая Волга", образуемого за счет вступительного и ежегодного взносов членов ассоциации, специальных взносов на разработку и реализацию целевых программ, а также доходов от собственной деятельности.

Руководящим органом "Большой Волги" является Совет ассоциации, состоящий из глав исполнительной и законодательной власти поочередно, каждого региона - члена ассоциации. Раз в год меняются президенты-сопредседатели Совета, которыми становятся руководители региона, в котором проводятся два раза в год заседания правления. Например, в 1995 году президентами-сопредседателями были руководители Самарской области.

Такая система "смены власти" характерна для большинства региональных ассоциаций. Правление определяет стратегию ассоциации, утверждает состав межрегионального координационного комитета и исполнительной дирекции, осуществляет контроль за выполнением принятых решений.

Межрегиональный координационный комитет, состоящий из заместителей глав исполнительной и законодательной власти регионов, обеспечивает выполнение решений правления ассоциации, готовит договора по осуществлению конкретных программ, руководит работой исполнительной дирекции.

Исполнительная дирекция, действующая на постоянной основе, размещается в Самаре, в каждом же регионе имеется уполномоченный дирекции.

### **Сферы сотрудничества поволжских регионов**

Для конкретной реализации уставных целей в составе ассоциации "Большая Волга" действуют комитеты по основным направлениям хозяйственно-экономической деятельности, каждым из которых руководит глава администрации одной из областей или глава кабинета министров республики:

- ♦ по развитию стройиндустрии и производству стройматериалов (Нижегородская область);
- ♦ по внешнеэкономической деятельности (Нижегородская область);
- ♦ по сбору и переработке металлолома (Нижегородская и Самарская области);
- ♦ по производству машин и оборудования для сельского хозяйства (Волгоградская область);
- ♦ по развитию пищевой промышленности (Ульяновская область);
- ♦ по решению экологических проблем и охране бассейна реки Волги и северной части Каспийского моря (Астраханская область);
- ♦ по решению энергетических проблем (Самарская область);
- ♦ по разработке экономических программ и их информационному обеспечению (Самарская область);
- ♦ по формированию рыночных структур (Самарская область);
- ♦ по поставкам продовольственных и непродовольственных товаров (Самарская область).

По каждому из этих направлений, несмотря на все трудности экономического и политического положения в России, были достигнуты определенные результаты.

Организован выпуск печатного органа ассоциации "Большая Волга" - газеты "Поволжские биржевые ведомости". Самарским областным статистическим управлением издаются информационные ежедневники по "Большой Волге".

Созданы: Инновационный фонд исполнительной дирекции ассоциации (в Самаре); Коммерческий акционерный банк внешней торговли в Нижнем Новгороде; Центр ярмарочной торговли на базе Нижегородской ярмарки; Внебюджетный инвестиционный фонд; Экологический фонд. Учрежден Торговый дом Астрахань-Волгоград-Нижний Новгород.

Ассоциация выступила одним из учредителей Банковского союза и Агентства деловой информации, а также ряда других инфраструктурных учреждений.

За время существования ассоциации по ее заказу был разработан и принят: Экологическая программа "Возрождение Волги" (разработчики - Минэкологии и Миннауки); соглашение о единых тарифах на отпуск электроэнергии в рамках ассоциации.

На заседании Совета ассоциации в ноябре 1994 года в Самаре была принята Программа развития энергетики, предусматривающая широкое внедрение на существующих теплоэлектростанциях паровых энергетических установок небольшой мощности, а также осуществление широкого спектра энергосберегающих мероприятий. Тогда же был рассмотрен вопрос государственной поддержки малого и среднего бизнеса и принято решение о создании соответствующего координирующего органа (комитета) в рамках "Большой Волги".

Помимо долгосрочных специализированных программ исполнительная дирекция ежегодно принимает решения об организации межрегионального обмена сельскохозяйственной продукцией и товаров народного потребления, об использовании высвобождающейся во время уборочной кампании сельскохозяйственной техники из южных регионов Поволжья в северных.

Расширяются двусторонние и многосторонние экономические связи между регионами "Большой Волги". В качестве примера можно привести строительство танкеров типа река-море в Зеленодольске (Татарстан) по проектам нижегородцев.

В практику деятельности ассоциации вошли различного рода консультации региональных руководителей по вопросам, представляющим взаимный экономический или политический интерес.

Так, большой интерес вызвала практика приватизации в Самарской, Ульяновской и в Нижегородской областях, а также опыт проведения реформ в сельском хозяйстве последнего из этих регионов.

Тем не менее, решения Совета ассоциации и координационного комитета пока носят рекомендательный характер. Они обязательны к исполнению только после принятия их законодательными органами регионов в установленном порядке.

### **Отношения с Центром**

Отношения Центра с руководством ассоциации "Большая Волга" и отдельных регионов не были устойчивы и однозначны, как и вся региональная политика российских властей.

Создание ассоциации первоначально не вызвало возражений со стороны федеральных властей, увидевших в интегрирующихся регионах неожиданных союзников в борьбе с отраслевой системой управления - экономической опорой союзного руководства.

Согласно распоряжению Б.Ельцина от 10 июня 1991 года N 1378-1 "Об образовании ассоциации "Большая Волга" по экономическому взаимодействию республик и областей Поволжского региона

РСФСР", подписанному во время предвыборной поездки будущего Президента России по Волге, членам ассоциации предоставлялись дополнительные экономические и финансовые права, актуальные для региональных властей в тот период. Однако, как затем это вошло в практику будущего Президента, заручившись поддержкой региональных руководителей, он "забыл" довести содержание данного документа до органов федеральной исполнительной власти.

В первые полгода после путча августа 1991 года деятельность ассоциации была практически парализована вследствие смены почти всех региональных руководителей - инициаторов создания ассоциации. На этот период приходится кризис президентской власти в Мордовии, отстранение от должности главы администрации Пензенской области, борьба между Президентом и областным Советом Ульяновской области за кандидатуру главы областной администрации Ю. Горячева.

С началом реформ деятельность ассоциации оживилась, - необходимо было выработать общую политическую позицию по отношению к реформам "сверху" и искать реальные возможности активизации экономического сотрудничества. Уже к середине 1992 года Советом ассоциации было принято несколько довольно резких заявлений в адрес Президента и Правительства, касающихся недостаточной передачи средств для финансирования бюджетной сферы из федерального в региональные бюджеты, затягивания вопросов конверсии оборонных предприятий, а также по поводу неперечисления средств предприятиям на выплату заработной платы. Администрация Нижегородской области даже предъявила судебный иск к Правительству РФ по поводу задержки наличных денег на выплату зарплаты.

К этому же времени была окончательно сформирована структура органов управления. Это был период наибольшей консолидации в деятельности ассоциации. Федеральные власти вынуждены были считаться с общим мнением руководителей "Большой Волги", а вице-премьер Е. Гайдар специально выезжал в Чебоксары, где выступал перед руководителями поволжских регионов с разъяснением экономической политики правительства.

На заседании Совета ассоциации в сентябре 1992 года в Нижнем Новгороде было принято решение об использовании всеми регионами опыта проведения региональных реформ в Нижегородской области.

Последующий год прошел под знаком инициированного "сверху" политического противостояния законодательной и исполнительной власти, что внесло существенный разлад в деятельность ассоциации "Большая Волга", в Совет которой входили руководители обеих ветвей власти каждого региона. Различия политических позиций особенно ярко обозначились в период октябрьских событий 1993

года, когда решения о противозаконности Указа Президента были приняты на сессиях областных Советов в Нижнем Новгороде, Самаре, малого совета в Ульяновске. Против указа высказалась также Мордовия, а в Волгоградской, Пензенской областях власти воздержались от оценок действий центральных властей, призывая местное население к спокойствию.

Тем не менее, конструктивное сотрудничество между исполнительными властями субъектов ассоциации и федеральным правительством продолжало развиваться. В 1994г. по результатам поездки В. Черномырдина в Нижегородскую область были приняты постановления по распространению опыта реформы в сельском хозяйстве этой области от 15.04.94 г. N 324 "О практике аграрных преобразований в Нижегородской области" и от 27.07.94 г. N 874 "О реформировании сельскохозяйственных предприятий с учетом практики Нижегородской области".

Практически всем регионам "Большой Волги" в 1992-94 годах предоставлялись те или иные экономические льготы. За этот период было принято более двух десятков специальных постановлений федерального Правительства. Например, Калмыкии было предоставлено право зачислять в местный бюджет и внебюджетные фонды половину валютной выручки от экспорта местного производства нефти, газа, шерсти, кожевенного и мехового сырья, а также самостоятельно получать иностранные кредиты в размере 75 млн. долларов. Но наибольших финансово-экономических льгот добился Татарстан, завершив свое силовое давление на федеральные власти подписанием в 1994 году обширного Договора с Россией.

Одновременно, федеральные власти пытались вести борьбу против политизации деятельности ассоциации. Одним из таких шагов было принятие в октябре 1994 года известного Указа Президента N 1969 об усилении "властной вертикали", который лишил уверенности в своем будущем глав администраций тех областей, которые намеревались закрепить свою популярность и экономические успехи проведением выборов (например, Б. Немцов в Нижегородской области). Этот указ объективно внес политический раскол в руководство ассоциации: главы республик сохранили свободу подкреплять экономическое сотрудничество политической активностью (например, январское 1995г. совещание глав республик Поволжья и Урала по поводу чеченской войны), а губернаторы теперь вынуждены осторожно начинать в проведении самостоятельной политики.

Советом глав ассоциации руководству "Большой Волги" были поручены вопросы "разработки предложений по созданию, использованию и постоянному пополнению региональных фондов развития,

системы льгот при их использовании, разработке и реализации Программы развития".

### **Проблемы Ассоциации**

И все же, начиная с 1993 года преобладающей тенденцией развития межрегионального сотрудничества в рамках ассоциации "Большая Волга" является все большее расхождение региональных интересов, а также способов решения экономических, политических и национальных проблем. Слишком разные историко-культурные корни у народов различных регионов "Большой Волги", образ мыслей и политическая ориентация населения, мотивы поведения властей, приводящие к индивидуализации моделей социально-экономического развития. Объективно нарастают межрегиональные различия и противоречия.

### **Полноточность.**

В ассоциацию входит 5 национальных автономий, в трех из которых (Татарстан, Чувашия и Калмыкия) преобладает коренное население. Даже в Астраханской и Ульяновской областях доля нерусского населения составляет 27-28%. Поэтому по степени потенциальной и реальной межнациональной и межконфессиональной конфликтности "Большая Волга" уступает лишь Северному Кавказу, а по сложности, пожалуй, превосходит.

Прежде всего, это проблема взаимоотношений народов, хотя и живущих бок о бок на протяжении нескольких столетий, но все же имеющих различные культурные корни: восточнохристианские (русские, мордва, частично чуваш), западнохристианские (российские немцы), исламские (татары, казахи), буддистские (калмыки), языческие (мары). Особняком стоят проблемы восстановления прав репрессированных народов (калмыки, немцы), казачества и старообрядчества.

В большинстве регионов власти стараются установить поликонфессиональный мир. Практически стабильными остаются межнациональные отношения в Нижегородской области. Три основных национальных меньшинства: украинцы, татары, евреи - уже создали свои общественно-культурные центры, при которых функционируют воскресные школы для детей и взрослых, курсы национального языка, создаются библиотеки. Всего в области действуют 2 монастыря и 169 религиозных объединений русской православной церкви, девять старообрядческих религиозных обществ, свыше 30 общин Евангелистских христиан-баптистов, а также две общины адвентистов седьмого дня. Нахристианские конфессии представлены 32 мусульманскими религиозными объединениями и еврейской религиозной общиной.

Толчок к обострению межнациональных отношений, безусловно, дала суверенизация республик, лидером в которой является Татарстан. В "связке" с Башкортостаном он как бы образует свою, анклавленную "суверенную федерацию", - особую экономическую и политическую зону внутри России. Чтобы это доказать, достаточно вчитаться в тексты договоров России с этими республиками, в которых они реально (по крайней мере, по убеждению руководителей самих республик) достигают уровня субъектов международного права. Не удивительно, что после заключения такого договора бывший ранее наиболее активным сторонником межрегиональных связей Татарстан вдруг потерял к ним интерес и сосредоточил свое внимание на международных контактах и связях. Пример Татарстана может стать заразительным и для соседней наиболее тесно связанной с ним Чувашии, где к тому же сильна татарская диаспора.

Татарский национализм начинает вызывать определенные проблемы во всем поволжском регионе, бывшем еще 500-600 лет назад под властью Казани и Астрахани. Так, активисты созданного в Ульяновске татарского милли-меджлиса выступают за пересмотр границ всего Поволжья и создание в границах Ульяновской области Симбирского улуса. Руководство Татарстана само уже не раз высказывало идею о создании из существующих национально-государственных образований Поволжья и Урала Поволжской республики, естественно, с доминированием Казани.

Ряд культурно-исторических по корням конфликтов между членами ассоциации в условиях регионализации наполняется новым, как правило экономическим содержанием. Можно привести несколько примеров.

Первый - это конфликт между Калмыкией и Астраханской областью по поводу части территории области, принадлежавшей до войны и сталинских репрессий калмыцкой автономии. Причина - потенциальные запасы нефти и газового конденсата, что могло бы очень выручить экономически слабо развитую республику.

Второй - Республика Мордовия претендует на "научоград" Арзамас-16, расположенный на ее территории, но городские власти которого предпочитают находиться в составе Нижегородской области.

Третий - нежелание властей Саратовской области в восстановлении на ее территории Автономной республики немцев Поволжья. Ведь это перспективный нефтегазоносный район и по договору, подписанному лично Б.Ельциным в 1992 году, именно на этой территории должна вестись нефтегазоразведка французской компанией "Эльф-Акитэн".

Власти Нижней Волги вплоть до Татарстана включительно озабочены также проблемой возрождения и активизации казачества в их регионах. Это создает предпосылки для воссоздания Области Войс-

ка Донского, включавшей части нынешних Ростовской и Волгоградской областей, а также более обширной Казачьей республики на всем юге России.

Вместе с тем, возрождение казачества диктует региональным властям определенную политику в области реформы в сельском хозяйстве. Это ликвидация колхозов и совхозов и возврат к крупным фермерским хозяйствам, что и наблюдается в Волгоградской и Саратовской областях. Напротив, значительная доля исламизированного сельского населения в Татарстане и Чувашии обуславливает сохранение коллективных форм ведения сельского хозяйства.

Восстановление старообрядчества, традиционно сильного в заволжской части Нижегородской области с его строгими бытовыми и нравственными нормами, в чем-то похожими на протестанство, позволяет надеяться на возрождение знаменитого волжского, точнее нижегородского купечества.

В ассоциации "Большая Волга" как ни в одной другой наблюдается четкое разделение экономической политики руководства регионов на несамостоятельную и самостоятельную.

Руководство "несамостоятельных" регионов либо не имеет материальных и финансовых возможностей, либо по своим профессиональным качествам не в состоянии демпфировать неблагоприятные макроэкономические тенденции, затрагивающие экономику своих регионов. К этой группе относятся все автономные республики, за исключением Татарстана и, до избрания нового президента, - Чувашии. Для большинства из них характерно обвальное падение уровня промышленного производства, наибольшее снижение жизненного уровня населения, слабая бюджетная база. Ежегодно им выделяются дотации из федерального бюджета, специальными постановлениями и указами с начала реформы им были предоставлены те или иные экономические и финансовые льготы.

К этим регионам тяготеет также Астраханская область, благополучие которой базируется на сельскохозяйственной самообеспеченности, рыбном хозяйстве и бюджетных поступлениях от газохимического производства.

Главным фактором и одновременно результатом проведения самостоятельной экономической политики является ее избыточная бюджетная обеспеченность, которой удалось добиться тем или иным способом лишь в четырех регионах "Большой Волги": в Нижегородской, Самарской и Ульяновской областях и в Татарстане. Самостоятельную экономическую политику этих регионов можно условно разделить на "национально-либеральную", "консервативно-коммунистическую" и "сепаратистскую" (см. подробнее главу 2).

Наиболее явно на "национально-либеральный" путь экономического развития встало руководство Нижегородской и Самарской областей. Здесь пытаются повысить степень эластичности и адаптивности экономики за счет глубоких реформаторских преобразований во всех ее секторах, проведения конверсии и структурной перестройки в целом, привлечения инвестиций, стимулирования предпринимательской активности населения. Неизбежной платой за реформы является более высокие темпы инфляции и временное понижение уровня жизни населения.

Попытки проведения "национально-либеральной" политики, не имея для этого столь же серьезной экономической и финансовой базы как у первых двух регионов, предпринимают руководители Волгоградской, Саратовской и Пензенской областей.

Напротив, руководство "консервативно-коммунистических" регионов пытается законсервировать экономическую структуру, отношения командно-распределительной системы и государственного (теперь уже регионального) руководства экономикой. Наиболее яркий пример не только в Поволжье, но и в стране - Ульяновская область. Цены на хлеб и другие продукты, преимущественно распространяемые по талонам или заказам, там ниже, чем у соседей, за счет неуплаты налогов центру. По указанию областной администрации местные предприятия 80 процентов налога на прибыль переводят не в федеральный, как положено (по закону - 78 процентов), а в областной бюджет. Да и от налога на добавленную стоимость местная власть забирает половину вместо разрешенной ей пятой части. Эти средства накапливаются в областном фонде стабилизации.

Попытка же новоизбранного президента Калмыкии К.Илюмжинова вести "просоциалистическую" экономическую политику, дотируя 50% цен на хлеб и молоко из собственного кармана, продолжалась всего несколько месяцев после его избрания (пока не кончились деньги).

Наконец, руководство Татарстана, добившись фактически полной экономической и политической самостоятельности, сконцентрировало все бюджетные поступления в республиканском бюджете и, опираясь на традиционно сильное сельское хозяйство, мощный промышленный потенциал и самостоятельные внешнеэкономические связи, пытается, не снижая жизненный уровень населения, одновременно осуществить структурную перестройку экономики, модернизацию промышленности. Похоже, что новый президент Чувашии Н.Федоров пытается идти тем же путем.

### *Будущее "Большой Волги"*

Таким образом, по степени политико-экономической дифференциации входящих в нее регионов "Большая Волга" - наиболее конт-

растное межрегиональное объединение в России. В ассоциацию входят как регионы, проводящие наиболее независимую экономическую политику, так и регионы, полностью доверяющие Центру; наиболее яркие реформаторские (Самара, Нижний Новгород) и консервативные (Ульяновск); признанный лидер "цивилизованной суверенизации" - Татарстан и "десуверенизованная" Калмыкия.

Скрытое соперничество между регионами временами проявляется в резких заявлениях их лидеров. Особенно сильно на рост межрегиональной напряженности влияет особая политическая позиция и особые экономические привилегии Татарстана.

В результате намечилось несколько линий политико-экономического раскола ассоциации.

1. Между Татарстаном, получившим беспрецедентные привилегии в финансово-экономической сфере, и другими регионами "Большой Волги", вынужденными самостоятельно решать свои проблемы в условиях жесткого финансового прессинга со стороны Центра.
2. Между различными относительно более политически независимыми республиками и областями.
3. Между экономически развитыми регионами, способными к финансовому самообеспечению и изначально несамостоятельными "иждивенческими" регионами.
4. Между руководителями регионов, пытающихся проводить относительно самостоятельную экономическую политику, и регионов, следующих в русле федеральной политики.
5. Между руководителями регионов - экономических лидеров, придерживающихся различных экономических моделей реформирования.

В этих условиях, например, весьма проблематичной становится возможность совместной разработки и принятия общей для всех регионов Поволжья программы социально-экономической стабилизации, подобной разработанной для ассоциации "Черноземье". Без такой программы межрегиональное экономическое сотрудничество распадается на отдельные "ручейки" - направления и частные, по большинству двусторонние связи "по мере надобности". Наиболее жизнеспособными и перспективными направлениями сотрудничества остаются все те же проблемы энергетики, экологии и волжского судоходства.

В межрегиональном сотрудничестве и в дальнейшем будут заинтересованы, в большей степени регионы-лидеры, соперничество между которыми за регионы-аутсайдеры будет обостряться. Последние же, напротив, не видят в горизонтальном экономическом сотрудничестве способа решения своих проблем, пополнения своих бю-

джетов, и связывают свое выживание с Центром. Именно по этой причине свое право свободного выхода из ассоциации реализовало в конце 1993 года руководство Калмыкии, "приостановив" свое членство, а в 1994 году - руководство Республики Марий Эл.

Таким образом, в ближайшей перспективе (на 3-5 лет) при неизменной системе взаимоотношений Центра и регионов наиболее вероятной перспективой является территориальное дробление ассоциации "Большая Волга".

Учитывая ключевое транспортно-географическое положение Татарстана в ассоциации и его политические амбиции, не столь уж невероятно образование нового политико-экономического альянса поволжских республик, "разбивающего" территорию ассоциации на две независимые части: северную, "во главе" с Нижегородской областью и южную с центром в Самаре. Представляется реальным также усиление экономической интеграции Волгоградской и Астраханской областей и Калмыкии с регионами Северного Кавказа и образование ассоциации регионов Юга России.

## АССОЦИАЦИЯ "БОЛЬШОЙ УРАЛ"

### *Основные проблемы социально-экономического развития "Большого Урала"*

В понимании современных экономических, социальных и политических процессов на Урале, объясняющих стремление к межрегиональной интеграции, важнейшую роль играет общность объективных факторов исторического процесса формирования хозяйства уральских регионов: экономической истории регионов Урала и Зауралья, природно-экономических предпосылок хозяйственного развития, современных социально-экономических проблем, - все, что после распада СССР вновь делает Большой Урал без преувеличения стратегическим в экономическом и геополитическом плане регионом России.

В ассоциацию "Большой Урал" входят регионы Уральского экономического района, а также тяготеющая к ним Тюменская область (до 1944г. была частью Свердловской области), относящаяся к Западно-Сибирскому экономическому району.

Состав ассоциации в значительной степени предопределен естественно- и историко-географическими причинами, а также

сложившимся в советское время территориальным разделением труда.

Экономическое развитие Уральского района наиболее остро ощущает тяжесть всех тех проблем, которые привели к экономическому кризису страны. Здесь и нехватка топливно-сырьевых ресурсов (угля, железной руды, бокситов, древесины), и разрыв хозяйственных связей, и крайне острая продовольственная проблема.

Длительная добыча некоторых видов ресурсов (в частности, железных и медных руд) привела к выработке наиболее богатых месторождений и относительной экономической неэффективности эксплуатации месторождений с низким содержанием полезных компонентов. В последние десятилетия уральские заводы выполняли роль гигантского пылесоса, "абирая в себя" кузнечий, донецкий и казахстанский уголь, сибирские и казахстанские руды, бокситы Тимано-Печорского бассейна, сибирский лес, казахстанский и сибирский хлеб.

Однако транспортные связи Урала с другими регионами России оставляют желать лучшего. Практически все важнейшие железнодорожные магистрали Урала являются транзитными и имеют преимущественно широтное направление. Практически нет прямого сообщения Урала с Северным экономическим районом, недостаточно и дорог, связывающих Урал с Казахстаном. Десятилетиями не решаются вопросы строительства железных дорог: Соликамск-Сыктывкар и далее - Карпогоры-Вендига (между Коми Республикой и Архангельской областью), которая могла бы дать выход продукции уральских предприятий к беломорским портам, а также дороги Орск-Актюбинск (Казахстан), позволяющей наладить более тесные связи Урала с Казахстаном.

Тяжесть всех этих проблем усугубляется очень "жесткой" структурой хозяйства (преобладание ресурсоемких отраслей с предприятиями-гигантами) и крайней изношенностью основных фондов предприятий, причем не только оборудования, но и зданий и сооружений. Кроме того, на Урале в сравнении с другими районами находится значительное число небольших и средних нерентабельных предприятий.

В Тюменской области, несмотря на мощную сырьевую базу, слабо развита деревообрабатывающая, целлюлозно-бумажная и мебельная промышленность. Предприятия легкой и пищевой промышленности сосредоточены, в основном, в областном центре и центрах автономных округов.

В автономных округах области хозяйственная деятельность обходится значительно дороже, особенно на Севере. Так, затраты на обустройство одного работника в Среднем Приобье почти в 2 раза, а на Ямале - в 3,3 раза выше, чем в Поволжье. В 2-5 раз выше стоимость строительства, а транспортные расходы в совокупном общественном продукте в Тюменской области достигают 40-60%, против 10-12% в средней полосе России.

Как уже было сказано, Уральский район является одной из основных производственных баз военно-промышленного комплекса. На многих предприятиях района до последнего времени значительный удельный вес занимала военная продукция (в целом - 60% общего объема выпуска). В то же время здесь относительно мало выпускается продукция для личного потребления населения, да и та в основном представлена предметами длительного пользования, спрос на которые в годы реформы резко упал в связи со снижением покупательной способности населения и неконкурентоспособностью российских товаров.

Еще в конце 80-х годов общий спад промышленного производства на Урале достигал 15-20%, а в последние годы этот процесс усилился.

Вторая (послешоковая) волна спада вызвана не только постоянным сокращением военных заказов, но, по нашему мнению, также особенностями структуры производственных затрат в ключевых отраслях промышленности большинства регионов Урала (высокая топливно- и энергоемкость), когда в результате постепенного повышения цен на топливо и энергию все новые и новые производства становятся нерентабельными, а экспорт их продукции - невыгодным.

Так случилось, например с металлургией в 1993г. И если в 1994г. намечались признаки стабилизации (или достижения "дна" спада?) или даже некоторого оживления в черной металлургии Удмуртии и цветной - в Башкортостане и Тюменской области, то теперь новая, третья "депрессивная волна" достигла машиностроения и легкой промышленности региона. В 1994г. величина падения физического объема производства в машиностроении и металлообработке составила от 36% (в Тюменской области) до 59% (в Удмуртской Республике), а в легкой промышленности - от 31% (в Свердловской области) до 69% (в Оренбургской области). На очереди, по-видимому, глубокий кризис сельскохозяйственного производства и пищевой промышленности, признаки которого намечались уже в прошлом году.

По мере обострения экономических проблем, социальная ситуация на Урале становится все более напряженной. Так, по уровню безработицы и преступности на апрель 1995г. Уральский район опережал общероссийский уровень соответственно на 7,7 и 8,7%. Наиболее высокий уровень безработицы отмечается в Коми-Пермяцком округе, Удмуртской Республике, Курганской и Пермской областях (8-25 места в России), а по степени преступности "лидируют" Свердловская, Курганская и Пермская области (10-13 места в России).

В то же время, реальные денежные доходы населения большинства регионов Урала (кроме Башкортостана, Пермской и Свердловской областей) продолжали снижаться.

Несмотря на смешанный национальный состав населения Урала, проживание здесь представителей 120 национальностей, значительного количества неожиданно оказавшихся иностранцами жителей других стран СНГ, приехавших на заработки (преимущественно в Тюменскую область), национально-культурная проблема, как таковая, не имеет столь острого звучания, как, например, на Северном Кавказе или в Поволжье. Лишь в Башкортостане малочисленность башкир (третья по численности нация в республике после русских и татар) вынуждает их для сохранения своего пересова во властных структурах применять дискриминационные меры в отношении русских и татар.

Без преувеличения можно утверждать, что на Урале сложилась и наиболее тяжелая среди других регионов экологическая ситуация. Это связано не только с применением устаревших технологий, но и в целом с ресурсоемкой структурой хозяйства. Именно на Урале расположены города, занимающие первые места по уровню загрязнения водного и воздушного бассейна - Пермь, Уфа, Нижний Тагил, Магнитогорск, Стерлитамак, Орск, Березники.

В Тюменской области, несмотря на обширность территории и небольшую по сравнению с Европейской частью плотность населения, экологические проблемы стоят не менее остро. Как и многие восточные регионы России территория области представляет собой арену неравной борьбы между традиционным экологически щадящим типом хозяйства, ведущимся коренным и местным русским населением, и расточительной, грабительской эксплуатацией минерально-сырьевых и лесных ресурсов, осуществляемой по преимуществу временным населением, приезжающим сюда на заработки.

В результате подрыва основ традиционного "экологического" хозяйства, односторонней сырьевой специализации, слабого развития продовольственного сектора, отсталости социаль-

ной инфраструктуры Тюменская область стала во всех отношениях одним из наиболее кризисных регионов в России. Помимо крупных городов, выделяются 2 кризисных региона: Среднее Приобье с катастрофическим загрязнением воды и почвы нефтью и полуостров Ямал с необратимо нарушенной средой традиционного образа жизни коренного населения в результате газодобычи и прокладки магистральных газопроводов.

Единственный фактор, удерживавший здесь большинство людей, - возможность накопить деньги, выйти раньше на пенсию и вернуться на житье в регионы с более комфортными природно-климатическими условиями.

Экологическая ситуация в значительной степени отягощена беспрецедентным по масштабам радиоактивным заражением территории в Челябинской, Свердловской, Курганской и Оренбургской областях вследствие проведения там в 50-60-х годах испытательных ядерных взрывов и деятельности так называемого Научно-производственного объединения "Маяк" (Челябинск-65) - завода по переработке и изготовлению оружейного плутония. За последние 20-30 лет в зоне загрязнения оказались около 450 тысяч человек, 40 тыс. из них получили повышенную дозу радиации. Общая сумма радиоактивных выбросов здесь достигла более 1 млрд кюри, что составляет двадцать Чернобылей.

Общими социально-экономическими проблемами уральских регионов являются: вопросы сырьевого обеспечения производственной базы, проведения конверсии военной промышленности, деконцентрации крупных производств, перепрофилизации небольших устаревших предприятий, технического перевооружения и реконструкции оборонной промышленности, решение транспортных проблем, подъем сельского хозяйства, развитие производств легкой и пищевой промышленности, сферы обслуживания, оздоровление экологической ситуации, борьба с преступностью.

Для решения этих проблем и была создана Ассоциация экономического взаимодействия регионов Урала.

### *История создания и состав участников*

Тенденции к интеграции сложились на Урале еще в дореволюционный период, когда большая часть территории нынешней Ассоциации входила в Екатеринбургскую губернию. Во время гражданской войны на территории Среднего Урала и Зауралья существовала так называемая Урало-Сибирская Республика. Но

наибольшего единства (и экономических успехов) уральские регионы достигли в период с 1923 по 1934г., когда существовала Уральская область в составе современных Свердловской, Челябинской, Пермской, Курганской, Тюменской областей и Удмуртии. Период совнархозов (1957-65гг.) также характеризовался значительной экономической самостоятельностью регионов.

Обострившийся в 80-х годах кризис отраслевой системы управления экономикой вынудил региональные власти и руководство промышленных предприятий Урала искать новые пути решения социально-экономических проблем, основанные на большей экономической самостоятельности предприятий и регионов. Еще 1988-89гг. органами исполнительной власти уральских регионов было предложено кардинальным образом пересмотреть структурную и инвестиционную политику государства с тем, чтобы направить средства на выполнение комплексных территориальных программ, причем не только в рамках отдельных областей или республик, но и всего Урала.

Первым шагом в направлении "горизонтальной" интеграции уральских регионов было создание в августе 1990г. Регионального комитета областей и республик Урала - добровольного общественного коллективного органа управления, создаваемого из представителей областей и республик, целью которого было "совместное решение проблем, возникающих в процессе перехода к рыночным отношениям" как в целом на Урале, так и в отдельных его областях и республиках. Одной из основных задач провозглашалось "сохранение и укрепление единого экономического пространства республик и областей, создание режима наибольшего благоприятствования между ними". Несмотря на то, что в Комитет входили по два первых лица от каждого региона Урала (председатель Совета Министров республики или облисполкома и руководитель республиканского (областного) экономического органа), его деятельность носила совещательный характер, не простираясь дальше представления согласованных предложений в федеральные и союзные структуры. Рабочим аппаратом Регионального комитета были определены экономические органы Советов Министров и облисполкомов каждой территории Урала.

Ответом Центра было предвыборное Распоряжение Председателя Верховного Совета РСФСР Б.Н.Ельцина от 9 июня 1991г. "Об образовании Ассоциации экономического взаимодействия областей Уральского региона РСФСР", в котором членам Ассоциации предоставлялись по тем временам достаточно широкие права в налогообложении, распоряжении частью готовой продукции, формировании материальных и финансовых фондов, в сфере внешнеэкономи-

ческой деятельности. Но в целом этот документ не относился к Ассоциации, как к некой единой экономической общности, союзу, а как и обычно расширял права каждого из регионов-членов Ассоциации. Кроме того, этот документ носил указательный характер, - провозглашенные дополнительные права и обязанности членов Ассоциации должны были быть подтверждены соответствующими нормативными актами министерств и ведомств РСФСР до 1 августа 1991г., что, как и принято в России, сделано не было. Указанный в документе ответственным Ю.Скоков к этому сроку ничего не сделал и никакой ответственности за невыполнение, естественно, никто не понес.

В ноябре 1991г. вышел Указ Президента РФ N 194 "Об обеспечении условий по повышению роли и взаимодействия республик в составе РФ, автономных образований, краев и областей в осуществлении радикальной экономической реформы", касавшийся необходимости легитимации на государственном уровне уже деятельности всех созданных к тому времени ассоциаций. И этот документ, за реализацию которого не было указано ответственных исполнителей, не был.

Лишь 16 сентября 1993г. Правительство РФ выпустило постановление N 918 "О некоторых вопросах организации деятельности добровольных объединений (ассоциаций) экономического развития субъектов Федерации и органов местного самоуправления", в котором утверждало временное положение о порядке формирования, регистрации и деятельности подобных структур и гурочило курировать этот вопрос С.Шахраю. К нему прилагалось "Временное положение о порядке формирования, регистрации и деятельности добровольных объединений...", в котором особо тщательно регламентировались права ассоциаций в отношении с федеральными органами исполнительной власти. При этом выделялись две главные, по мнению федеральных властей, сферы такого взаимодействия: экономическая и культурно-этническая.

Наконец, Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 1994 г. N 636 "О регистрации уставов добровольных объединений (ассоциаций) экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации" Министерству юстиции РФ было поручено разработать новый порядок регистрации ассоциаций, теперь уже с предварительным согласованием их уставов в Министерстве экономики, Министерстве финансов и Министерстве по делам национальностей.

Такая двусмысленная позиция федеральных властей по отношению к ассоциациям, да и к регионам вообще, наложилась отпеча-

ток и на характер формирования Уральской ассоциации и, в какой-то мере, на оппозиционный настрой руководителей регионов по отношению к Центру.

Если в 1990г. в Региональный комитет областей и республик Урала вошли все области (включая Тюменскую) и 2 республики, то согласно Соглашению Советов народных депутатов Уральского региона от 25-26 января 1991г. членами ассоциации стали Курганская, Оренбургская, Пермская, Свердловская, Челябинская и Тюменская области, а в июне 1991г. инициаторами создания Ассоциации в Распоряжении от 9 июня 1991 года названы лишь Советы народных депутатов Курганской, Оренбургской, Пермской, Свердловской и Челябинской областей. Башкирии и Удмуртии в то время, по-видимому, пытались разыграть "суверенную карту", а тюменские власти участвовали в работе "Сибирского соглашения". Но уже в сентябре того же года все три региона вступили в Ассоциацию, зарегистрированную в 1992г. как общественная организация в администрации одного из районов Екатеринбургa. Устав Ассоциации экономического взаимодействия областей и республик Уральского региона Российской Федерации, принятый еще в августе 1992г., был зарегистрирован в Управлении по делам общественных и религиозных организаций Минюста лишь 20 января 1994г. и новых сведений о новой перерегистрации согласно Постановлению N 636 пока не поступало. В Уставе предусмотрена возможность участия членов Ассоциации в работе других ассоциаций и региональных объединений, что открыло путь вступления в нее для Тюменской области.

В настоящее время членами Ассоциации являются 6 областей, 2 республики и Коми-Пермяцкий автономный округ, вступивший в Ассоциацию в качестве самостоятельного члена в 1994г. Автономные округа Тюменской области не являются пока отдельными членами Ассоциации, они представлены областью как единое целое.

Основные задачи деятельности Ассоциации в принципе повторяют изложенные выше основные задачи Положения 1990г. о Региональном комитете областей и республик Урала с добавлением некоторых пунктов о развитии рыночных отношений. Согласно Уставу "целевой и организационной базой реализации основных задач Ассоциации являются Программы развития Уральского региона. Такая преемственность задач и ясность целей позволила сделать Ассоциацию экономического взаимодействия республик и областей Урала "Большой Урал" реально действующей структурой.

### Организационная структура

Высшим органом управления Ассоциации является Совет, в который входят представители исполнительных и законодательных органов власти членов Ассоциации. Руководит Советом ежегодно избираемый Председатель, а с ноября 1993г. - Президент.

Неизменным руководителем Ассоциации является, без увеличения, главный "идеолог" уральской интеграции - Эдуард Эртартович Россель, который с 1990г. являлся Председателем исполкома Свердловского областного Совета народных депутатов, с 1992г. по ноябрь 1993г. - главой администрации Свердловской области, с декабря 1993г. - депутатом Совета Федерации Федерального Собрания РФ, с весны 1993г. - еще и Председателем Свердловской областной Думы, а с августа 1994г. - вновь избранным главой администрации области.

Совет Ассоциации собирается не реже одного раза в квартал поочередно в каждом субъекте Федерации. Решения Совета Ассоциации принимаются квалифицированным большинством голосов. Решения, против которого проголосовал кто-либо из членов Ассоциации, не распространяются на его территорию и финансы.

Решения Совета Ассоциации, так же, как и в "Большой Волге", носят рекомендательный характер, но зачастую дублируются на заседаниях исполнительных органов власти регионов, входящих в Ассоциацию. Итоги работы Ассоциации подводятся ежегодно в начале следующего года после заслушивания отчета дирекции.

Бюджет и имущество Ассоциации формируются на основании вступительных и ежегодных взносов членов Ассоциации, безвозмездной передачи имущества на баланс Ассоциации, иных поступлений денежных средств и имущества.

Печатным органом Ассоциации является еженедельник "Голос Урала".

При Ассоциации создана Уральская Ассамблея, куда вошли представители законодательных органов всех субъектов Ассоциации. Такого института нет ни в одной другой региональной ассоциации.

В отличие от большинства других региональных ассоциаций исполнительным органом Уральской Ассоциации является не абстрактная "Исполнительная дирекция", а Экономический Комитет по программам развития Уральского региона, являющийся, как и сама Ассоциация, отдельным юридическим лицом. Во главе его - Председатель Комитета, который утверждается на заседании Совета Ассоциации и входит в его состав. Также неизменным Председателем

Комитета с сентября 1991г. является С.Б.Воздвиженский - бывший первый заместитель председателя Свердловского облисполкома, председатель областного комитета по экономике. Представительства Экономического Комитета имеются в каждом регионе - члене Ассоциации.

В числе дюжины видов деятельности, перечисленных в Положении о Комитете, в частности названы:

- ♦ организация и подготовка региональных программ конверсии военно-промышленного комплекса;
- ♦ разработка предложений по привлечению иностранного капитала для развития региона и Российской Федерации в целом;
- ♦ подготовка предложений по привлечению иностранных заказов для загрузки научно-исследовательского потенциала региона;
- ♦ подготовка и реализация предложений по созданию необходимых для выполнения программ новых хозяйственных, рыночных и коммерческих структур.

Кроме того, Экономический комитет ежемесячно осуществляет сбор и подготовку информационных материалов по важнейшим показателям, характеризующим положение в экономике Уральского региона, а по вопросам, требующим решения на уровне федеральных органов государственного управления - готовит в их адрес соответствующие предложения, которые предварительно рассматриваются на заседаниях Совета Ассоциации. Так, созданная при участии Комитета Ассоциация "Налоги России" подготовила и через уральских депутатов Государственной Думы представила на рассмотрение этого органа проект налогового законодательства России.

Для разработки и реализации региональных программ по отдельным направлениям в рамках Ассоциации под руководством Экономического Комитета создаются координационные советы, комиссии, рабочие группы, акционерные общества, компании и другие рыночные структуры.

В период существования Ассоциации созданы следующие органы и структуры по отдельным направлениям в составе руководителей республиканских и областных отраслевых служб:

- \* Межрегиональная комиссия по проблемам занятости населения и регулированию рынка труда;
- \* Координационный совет по здравоохранению Уральского региона;

- \* Уральский кадровый центр;
- \* Энергетическая комиссия;
- \* Комиссия по ценам и тарифам и автоматизированный банк данных по ценам на товары и услуги;
- \* Координационный совет по санаторно-курортному оздоровлению населения региона;
- \* Продовольственная комиссия;
- \* Межрегиональный комитет по чрезвычайным ситуациям - создан в июне 1994г.;
- \* Уральский межрегиональный инвестиционный банк - создан в июне 1994г.;
- \* Межрегиональная комиссия по проблемам конверсии в Уральском регионе - создана 24.01.95г.;
- \* Межрегиональный координационный Совет по охране окружающей среды и природных ресурсов (председатель - Солобьев И.С. - председатель Свердловского областного комитета по охране природы) - создан 24.01.95г.;
- \* Межрегиональный координационный совет по вопросам недропользования (председатель - Лещиков В.И. - председатель Уральского комитета по геологии и использованию недр) - создан 24.01.95г.;
- \* Методологический центр по разработке законопроектов и договоров экономического характера - создан 24.01.95г.;
- \* Рабочая группа по проблемам информационной системы управления территориями на базе территориальных кадастров (председатель - Черкасский Л.В. - главный инженер НПО "Урал-систем") - создана 24.01.95г.

Путем проведения совещаний, обращений в федеральные органы власти, Экономический Комитет инициирует и координирует межрегиональное, зачастую, общероссийское сотрудничество негосударственных производителей и потребителей, заинтересованных в решении отдельных проблем. В частности, при участии Комитета были созданы акционерные компании "Российский марганец" в составе 18 предприятий России, "Уралтитан", ТОО "Уралантрацит", консорциум "Региональное уральское содружество по сертификации" и другие.

По мнению ряда экспертов, статус и права Экономического комитета Ассоциации по отношению как к государственным, так и к негосударственным организациям остаются неясными, и многие экономические субъекты Урала его пока не поняли и относятся к Комитету настороженно.

Дело в том, что деятельность Комитета построена не на вертикальных управленческих связях типа "начальник-подчиненный", а на кропотливой работе по выявлению реальных проблем, нахождению потенциальных участников их решения и согласованию экономических интересов этих участников. Таким образом, Комитет представляет собой не руководящий, как прежде, а координирующий экономический орган нового типа, - необходимое звено управления рыночной экономикой.

### *Проекты и программы в рамках Ассоциации*

Как следует из структуры и функций Ассоциации и ее рабочих органов, конкретные проекты и программы являются стержнем ее работы.

Уже в Положении о Региональном комитете областей и республик Урала закладывались практически все направления деятельности будущей Ассоциации:

- ♦ сохранение и развитие хозяйственных связей;
- ♦ подготовка и реализация совместных предложений (программ) по интеграции и кооперации производства;
- ♦ проведение общей политики социальной защиты населения;
- ♦ создание региональных центров по подготовке и переподготовке кадров;
- ♦ проведение согласованных мер по укреплению правопорядка в регионе.

Эти положения нашли свое воплощение в основных принципах работы Экономического Комитета Ассоциации - от постановки проблемы - к разработке программы и далее, - к формированию организационных и финансовых структур для реализации программ.

После постановки проблемы на заседании Совета Ассоциации (как правило, одним из ее членов), Экономический комитет создает рабочие группы, комитеты, комиссии (их перечень приведен в предыдущем параграфе), которые с привлечением ученых, специали-

стов и руководителей предприятий разрабатывают концепции решения данных проблем, проводят совещания и конференции по обсуждению концепций и затем разрабатывают конкретные программы, представляемые на обсуждение Совету Ассоциации.

Многие из проблем являются чисто экономическими и связаны с необходимостью самообеспечения экономики региона, более рациональным использованием имеющихся ресурсов, с ликвидацией диспропорций в хозяйственном развитии отдельных членов Ассоциации.

Наиболее важными проблемами, в рамках которых разрабатываются программы для их последующей реализации под руководством Экономического комитета, являются:

1. Обеспечение нефтяного комплекса региона (включая добычу, переработку, транспортировку и реализацию) материалами и оборудованием предприятиями Урала.

Программы в рамках этого направления предусматривают разработку и внедрение новых машин и технологий, обеспечение снабжения нефтепродуктами республик и областей региона, создание альтернативных структур снабжения и продажи топлива. В рамках реализации этих программ уже начато производство труб и бурового оборудования для газодобычи и нефтяников на предприятиях Урала.

2. Развитие минерально-сырьевой базы уральского региона.

В рамках решения этой проблемы разработаны или находятся в стадии разработки следующие программы:

- "Уральское золото" - "Редкоземельные металлы"
- "Уральский марганец" - "Уголь Урала"
- "Уралмедь" - "Глины Урала"
- "Уральский титан"

Решением Совета Ассоциации координация разработки областных и республиканских программ и подготовка сводной концепции развития и использования минерально-сырьевых ресурсов Уральского региона возложена на Уральское отделение Российской Академии наук.

Вкратце остановимся на некоторых из этих программ.

*Программа "Уральский марганец".*

Как известно, первое место в мире по запасам марганцевых руд принадлежит Украине, значительными запасами этого сырья располагает также Грузия, откуда и шли поставки на Урал. После распада СССР возникли серьезные проблемы в обеспечении предприятий Урала марганцем, что остро поставило вопрос о необходимости поиска и освоения месторождений марганцевых руд на территории России. В Уральском и соседних с ним регионах имеются значительные запасы марганцевых руд: Североуральские в Свердловской области, Аккермановские - в Оренбургской, Улу-Телякские - в Башкортостане, Поронское - в Коми), при освоении которых можно решить проблему обеспечения черной металлургии региона марганцесодержащим сырьем.

Экономическим Комитетом Ассоциации проведено межрегиональное совещание по этой проблеме с привлечением геологов, горняков и металлургов РФ и Казахстана, осуществлена подготовительная работа по созданию уже упоминавшейся акционерной компании "Российский марганец", в состав учредителей которой вошли 18 предприятий и организаций России, в том числе такие, как концерн "Металлургпром", Международный союз металлургов и другие.

#### *Программа "Уральский титан".*

И в этом случае предприятия Урала, да и всей России столкнулись с результатами "социалистического разделения труда", когда при наличии 80% российских запасов титановых руд, на их территории полностью отсутствовала добыча сырья для производства титановых красителей (завозилось с Украины) и металла (из Казахстана). Крупнейшими месторождениями являются Медведевское и Коланское в Челябинской области, насчитывающие около 5 млрд.: титановой руды. Кроме того, в рудах содержится ванадий, добавка которого делает сталь хладостойкой.

По инициативе ассоциации в мае 1993г. было создано акционерное общество "Уралтитан-93", учредителями которого стали более 20 предприятий и организаций Урала и других регионов России, в том числе, АО "Ависма" (Березниковский титано-магнитный комбинат, Пермская область), АО "Верхнесалдинское металлургическое производственное объединение" (Свердловская область), АО "Уралмаш" и другие.

Программа, состоящая из четырех этапов, предусматривает добычу 8 млн.т руды в год, производство 460 тыс.т концентрата с содержанием 42,5% двуокиси титана (плюс железованадиевый концентрат), производство 150 тыс.т пигментной двуокиси титана и выплавку 250 тыс.т титановых шлаков, а также строительство цеха ле-

гированного стального проката в Алапаевске на 1 млн.т в год. Общая стоимость реализации этого проекта составляет 383 млн.USD.

В рамках реализации программы "Уголь Урала" организована добыча угля на Алтынайском месторождении (г.Сухой Лог Свердловской области).

3. Проблема интеграции экономики Курганской области в экономику Урала, заключающаяся как в преимущественно сельскохозяйственном профиле хозяйства региона, так и в традиционно более тесных экономических связях области с Казахстаном.

Для решения этой проблемы начата разработка программы: "Развитие экономики Курганской области в интересах Уральского региона".

В программе предусматривается, во-первых, обеспечить закупку практически остановившихся промышленных предприятий области новыми заказами для Урала (например, по программе "Уральский автобус" наладить сборку венгерских "Икарусов" на Курганском автобусном заводе).

Во-вторых, необходимо постараться "выжать" все из сельскохозяйственного потенциала области (речь идет в основном об увеличении производства зерна и сахарной свеклы) путем интенсификации производства, а также создания новых хозяйств подсобного типа, состоящих на балансе предприятий из северных регионов Урала (прежде всего, севера Тюменской области). Также предусматривается широкая программа привлечения в сельскохозяйственное производство области пенсионеров с Севера, упреждающего строительства жилья для них.

4. По проблеме транспорта разработана концепция "Транспортная система Уральского региона", которая рассмотрена соответствующими региональными и отраслевыми службами членов Ассоциации. В результате выделено 8 конкретных проблем, по которым ведется разработка программ, таких, как "Уральский автобус", "Уральский железнодорожный вагон", "Уральские автодороги", "Уральский терминал" и другие.

5. Существенный взгляд внесла Ассоциация на решение проблемы кризиса неплатежей, предложив создание общепульсовой клиринговой и вексельной системы (программа "Уральский вексель"). Но пока не получена поддержка в федеральных органах власти.

Кроме того, можно перечислить еще ряд программ, разработка которых находится на различных стадиях Экономическим Комитетом Ассоциации:

- ♦ "Энергосбережение" (расширение топливной и энергетической базы промышленности на основе конверсии предприятий ВПК);
- ♦ Сельскохозяйственная техника и технологическое оборудование для перерабатывающей промышленности (в частности, подпрограмма выпуска колесных тракторов - "Уральский трактор");
- ♦ "Экологическая безопасность Урала";
- ♦ Сертификация материалов и изделий по международным стандартам;
- ♦ Информатизация Уральского региона;
- ♦ Загрузка научно-исследовательских центров зарубежными заказами;
- ♦ Программа развития волоконно-оптической связи;
- ♦ Выпуск электродвигателей малой мощности для бытовой техники;
- ♦ "Коттедж";
- ♦ "Уральский дизель".

Особо следует выделить стратегическую программу "Урал" - программу структурной перестройки народного хозяйства региона с приоритетным решением социальных и экологических проблем, концепцию которой разработало Уральское отделение РАН с участием других заинтересованных организаций.

29 ноября 1994г. в Екатеринбурге состоялся семинар-совещание представителей законодательных органов государственной власти областей Уральского региона, на котором было принято решение о сотрудничестве по следующим направлениям:

- ♦ информационное сотрудничество;
- ♦ совместная законодательная деятельность и ее координация;
- ♦ кодификация и экспертиза принимаемых законодательными органами регионов нормативно-правовых документов.

Региональное законотворчество, согласованная работа над Уставами областей позволят создать однородное правовое пространство, что в ближайшем будущем позволит регулировать социально-экономические процессы в рамках нескольких субъектов в границах всего Уральского региона.

Характер деятельности Ассоциации постепенно изменяется и в сторону решения социальных проблем. Уже реализуется программа поддержки офицеров, прапорщиков и членов их семей; совместно с Министерством по делам национальностей РФ начат сбор материалов и подготовка предложений по решению проблемы российских немцев на Урале, около 200 тыс. которых проживало здесь по данным последней переписи населения 1989г.

На очереди в этом году - разработка и реализация программы борьбы с преступностью, по уровню которой Урал в целом и особенно Курганская, Пермская, Свердловская и Тюменская область существенно выделяются на общероссийском фоне, а также вопросы развития единой системы телеком-муникаций на Урале и создания региональных финансово-промышленных групп.

Как показала практика, наиболее предпочтительным методом организации взаимодействия членов Ассоциации для решения комплексных программ является долевое их финансирование как за счет бюджетов республик и областей, так и за счет средств предприятий и финансовых институтов.

Однако далеко не все программы выполняются успешно. Так, программа "Уральское золото" временно "законсервирована" вследствие отказа федеральных властей выдать лицензию на золотодобычу. Программа "Уральский титан" также переживает кризис в связи с отсутствием инвестиций.

#### *Межрегиональное и международное сотрудничество*

Наличие такого органа, как Экономический Комитет, дало основание сделать Уральскую Ассоциацию координатором по разработке экономических программ в Совете глав ассоциаций.

Так, программа "Уральский титан" невозможна без координации усилий 3-х областей, а "Уральская медь" охватывает предприятия, расположенные в 4-х областях регионов.

Пример создания акционерного общества "Российский марганец" показывает готовность и способность Уральской Ассоциации

расширять межрегиональное сотрудничество за рамки своего макрорегиона, оставаясь при этом "хозяйном положением" и решая прежде всего проблемы своего региона. В этом заключается существенное отличие и преимущество "Большого Урала", чаще всего выступающего перед "внешним" по отношению к нему миром "единым фронтом", от "Большой Волги", в которой каждый субъект взаимодействует с регионами, не входящими в Ассоциацию на основе двусторонних договоров.

Деятельность Ассоциации инициирует, прежде всего, *межрегиональное сотрудничество*, выходящее за рамки Урала. Так, усилиями собравшихся в Ижевске глав администраций и руководителей предприятий Омской и Пермской областей, Башкортостана и Удмуртии решена проблема выпуска "уральской" легковой автомобиля на Ижмаше.

Руководители территориальных отделений Центробанка России Свердловской, Пермской, Тюменской и Курганской областей договорились в 1993г. о переходе к обмену платежными документами напрямую, минуя Москву, что снизило сроки прохождения документов с 10 до 3-4 дней. К ним затем присоединились Оренбургская, Челябинская области, Башкортостан и Коми республики. Создаются территориальные объединения страховых компаний Урала и соседних с ним областей (Союз страховщиков "Белый соболь"), налоговых служб и т.п.

Первое в России Соглашение между субъектами Федерации по охране природной среды в числе девяти субъектов Российской Федерации территорий Урала и федеральных органов управления подписали представители Республики Коми и Кировской области. Стороны взяли на себя обязанность по возмещению экологического, экономического, имущественного и иного вреда, причиненного трансграничными переносами загрязнений. Предусмотрены также формирование единой научно-технической политики, обмен прогрессивными экологически чистыми или безотходными технологиями, экологической информацией.

Среди направлений сотрудничества с другими ассоциациями экономического взаимодействия можно выделить: работу совместно с Миннацем РФ над созданием межрегиональной программы возрождения народов Поволжья и Урала (созданы Поволжско-Уральский координационный Совет и региональный информационный банк); совместную с ассоциациями "Черноземье" и "Большая Волга" программу производства колесного трактора на Волгоградском тракторном заводе.

Отдельные члены Ассоциации также реализуют свое право на участие в других "горизонтальных" объединениях. Кроме Тюменской области, участвующей в работе "Сибирского соглашения", автономные округа Урала по вопросам, касающимся национально-культурной специфики малочисленных народов Севера и сохранению окружающей среды, участвуют в работе Ассоциации автономных округов России.

В необходимых случаях разработанные в Ассоциации программы представляются в *Совет Министров РФ* и для разработки аналогичных федеральных программ или включения уральских программ в федеральные. Так было с программой производства редкоземельных элементов, программой "Уральский титан", программой "Экологическая безопасность Урала" и рядом других. Целью таких обращений является получение целевого федерального финансирования хотя бы части программ. Например, в январе этого года Ассоциация обратилась в Минприроды РФ с просьбой о финансировании разработки и реализации раздела "Управление промышленными отходами" федеральных экологических программ "Экологическая безопасность России" и "Отходы".

Федеральные власти тщательно "отслеживают" деятельность Ассоциации, их представители принимают участие практически во всех заседаниях Совета Ассоциации. По ходатайству Ассоциации в 1993г. в Екатеринбурге был открыт Уральский центр Государственной инвестиционной корпорации.

Экономическое сотрудничество с Казахстаном и Украиной, как уже было сказано, является существенным фактором функционирования хозяйства Урала. Поэтому еще 2 года назад представители более 20 сопредельных регионов России и Казахстана создали международную организацию экономического, научно-технического и культурного сотрудничества.

Тогда же по инициативе городских советов народных депутатов 53 городов Казахстана и России был создан и Союз городов Казахстана и России. Союз городов решил объединить богатейшие возможности обширного региона в производстве сырья и товаров, решить возможность свободного товарообмена. Союз городов немало внимания уделяет развитию культурного сотрудничества, пропаганде национальных обычаев народов, населяющих эти регионы, их языка, быта, для чего решено проводить дни культуры в городах, входящих в Союз. В рамках соглашения в Петропавловске постоянно действует выставка-ярмарка. Союз имеет два представительства - в Петропавловске и Екатеринбурге.

В реализации программы "Уральский дизель" совместно с Уральским автозаводом в Миассе (Челябинская область) участвует кустанайский "Автодизель".

Особый интерес проявляют страны бывшего СНГ к развитию нефтегазодобычи и лесозаготовкам в Уральском регионе. Так, подписаны соглашения между администрацией Тюменской области и правительствами Кыргызстана, Казахстана, Молдовы, Украины и Белоруссии о строительстве жилья и дорог и поставке сельскохозяйственной продукции в обмен на тюменские нефть и газ. Достигнуто также соглашение с Казахстаном о совместном участии в расширении мощностей Павлодарского (Казахстан) и Тобольского нефтеперерабатывающих заводов.

Более 600 тыс. жителей Украины также участвуют в освоении ресурсов Тюменской области, в связи с чем в Тюмени открыто украинское консульство.

Опыт разработки и реализации программы показал недостаточность внутренних инвестиционных ресурсов Урала для их реализации и необходимость привлечения средств как из других регионов России, так и из-за рубежа в рамках *межрегионального международного сотрудничества*. Например, расчеты специалистов концерна "Гермес", проведенные еще в 1992г., показывают, что для выхода на рекордный уровень добычи нефти 1989 года необходимо затратить 30 млрд. USD, в то время как ежегодный мировой объем инвестиций в эту отрасль составляет 250 млрд. долл.

Кроме того, кризисная ситуация в экономике региона вызвала необходимость изучения и применения опыта структурной перестройки Рура, Лотарингии, Аппалачей, Кардиффа и других депрессивных регионов западных стран.

С этими целями налаживается "горизонтальное" партнерство Уральской Ассоциации и отдельных регионов со странами Восточной Европы, Европейским Союзом, ФРГ, США, Канадой, Финляндией, Францией, Китаем. В свою очередь, и эти страны заинтересованы в использовании потенциала Урала.

Еще в 1992г. Свердловская область стала инициатором презентации Урала за рубежом на различных выставках и ярмарках.

Особенно "урожайным" по части внешнеэкономических мероприятий Ассоциации был 1993 год. В марте этого года по инициативе Ассоциации в Будапеште было проведено многостороннее совещание представителей стран-членов бывшего СЭВ (Болгарии, Венгрии, Германии, Польши, Румынии, Словакии, Чехии) с целью налаживания горизонтальных связей этих стран с Уралом. Меморан-

дум об основных направлениях сотрудничества с Уралом подписали представители Болгарии, Венгрии, Польши и Румынии. Одновременно там же была проведена выставка по конверсии в Уральском регионе.

В том же году в Каталонии был проведен форум-презентация по науке и технологии Уральского региона, а в Брюсселе - выставка "Промышленный Урал".

В Екатеринбурге в сентябре 1993г. состоялась международная конференция по инвестициям, а в ноябре - выездная коллегия Министерства внешнеэкономических связей России с участием глав правительств республик и глав администраций областей региона.

С июля 1993г. в США при активном, в том числе финансовом, содействии Ассоциации и администрации Свердловской области начал выходить регулярный бизнес-бюллетень "Фокус". В том же году открылось консульство США в Екатеринбурге.

Уральские регионы налаживают партнерские отношения с землями ФРГ: земля Нижняя Саксония - с Тюменской и Пермской областями, Бавария - с Оренбургской областью, Баден-Вюртемберг - со Свердловской областью.

Удмуртия укрепляет связи с близкой ей по языковому признаку Финляндией. Результатом сотрудничества является, например, создание обувной фабрики в г.Сарапуле.

Однако в целом иностранный капитал пока действует, по словам бизнесменов, через подставные мелкие фирмы, интересуется, прежде всего, предприятиями ВПК, закупками (отнюдь не производством и добычей!) металлов и нефти.

Более массированному "вливанию" иностранного капитала в экономику Урала мешает как нестабильность политической ситуации в России, отсутствие ясных "правил игры" - четкого законодательства по поводу прав и обязанностей иностранных инвесторов и их российских партнеров, налаженной системы страхования рисков, так и сопротивление части промышленной и банковской элиты, не желающих терять свое монопольное положение производителей и экспортеров.

Пока в мире существуют гораздо более привлекательные регионы для инвестирования капитала, чем Урал, надежды руководства Ассоциации на существенную иностранную помощь безосновательны. Поэтому Урал обречен на самостоятельное экономическое выживание, главный путь такого выживания - укрепление межрегионального экономического сотрудничества.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С распадом СССР миновал период глобального политического и военного противоборства межгосударственных группировок, который можно без преувеличения назвать "Второй столетней войной". В качестве основного препятствия на пути мирного прогресса человечества выдвинулись региональные конфликты как крайние проявления глубинных процессов территориального переструктурирования общества.

Государственное единство России при всем его этническом, экономическом, политическом многообразии общества является необходимым условием для ответа на стоящий перед страной исторический вызов, - возможности ее физического выживания.

Возможно, что как государство с признаваемым большинством населения центром, Россия имеет последнюю историческую возможность для "обустройства" экономики, общества и государства, шанс осуществить которую будет предоставлен новой государственной власти через 1-2 года. Если и эта попытка закончится неудачей, дальнейшее ослабление России вплоть до ее дезинтеграции, сопровождающееся межнациональными конфликтами, локальными войнами, скрытой и открытой борьбой за власть как в центре, так и в регионах представляется весьма вероятным.

Как показывает проведенный нами анализ, вплоть до настоящего времени региональная политика федеральных властей направлена отнюдь не на укрепление и стабилизацию федеративного государственного устройства России, а на потакание сепаратизму и регионализму руководителей отдельных субъектов Федерации, на углубление реального неравноправия регионов.

Предотвратить дальнейшую эрозию государства и пре-

Как показывает практика, социально-экономические, политические и этнокультурные процессы, происходящие в отдельных частях страны, подтверждают объективную потребность в такой реинтеграции.

Со своей стороны, федеральные власти, действительно озабоченные будущим страны и осознающие, что путь нового федерализма, как путь согласия, является наименее конфликтным в сложившейся ситуации, могут направить процесс регионализации в позитивное русло, войдя в историю "спасителями отечества" и "отцами-основателями" демократической подлинно федеративной новой России.

В данной работе был рассмотрен преимущественно лишь один из аспектов государственного строительства России - территориальный, или региональный. При этом полученные выводы и предложения не следует рассматривать как призыв к немедленному искусственному переделу России. Хотелось лишь показать необходимость и возможность воздействия на ключевой, с нашей точки зрения, процесс регионализации России, который определяет политическую, экономическую и социальную жизнь страны и игнорировать который было бы, по меньшей мере, невежественно.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Дж. Модельски, У. Томпсон Волны Кондратьева, развитие мировой экономики и международная политика. - Вопросы экономики, 1992, No 10.
2. Длинные волны: Научно-технический прогресс и социально-экономическое развитие /С.Ю. Глазьев, Г.Н. Микерин, П.Н. Тесля и др. - Новосибирск: Наука. Сиб. отд-ние, 1991. - 224с.
3. Философия власти /под ред. В.В. Ильина/. - М.: Изд-во МГУ, 1993. - 271с.
4. Вишневский А.Г. Воспроизводство населения и общество. История, современность, взгляд в будущее. - М.: Финансы и статистика, 1982. - 284с.
5. Samuel P. Huntington. The Clash of Civilizations? - "Foreign Affairs", Summer 1993.
6. Тойнби А.Дж. Постигание истории. - М.: Прогресс, 1991. - 736с.
7. Яковец Ю. Становление постиндустриальной цивилизации. - Вопросы экономики, 1992, No 10.
8. Регионализация в России. /Доклады Центра экономических и политических исследований (ЭПИцентр). Серия "Политическая ситуация в России", No 4-5(5-6), апрель-май 1993 года.
9. Гумилев Л.Н. Этногенез и биосфера Земли. - М., 1994. - 503с.
10. Хорев Б. Анти-рынок: Авантюризм разрушает Россию. - М.: Палей, 1994. - 55 с.
11. Россия. Энциклопедический словарь. - Л.: Лениздат, 1991. - 922с.
12. Вопросы экономического районирования СССР. - М.: Госполитиздат, 1957.
13. О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством в РСФСР. - Закон, принятый 4-й Сессией Верховного Совета РСФСР IV созыва 29 мая 1957 года.
14. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география. Понятийно-терминологический словарь. - М.: Мысль, 1983. - 350с.
15. John St. Principles of Political Economy.
16. Федерализм против сепаратизма и регионализма. /Доклады Центра экономических и политических исследований (ЭПИцентр), Серия "Региональные проблемы в России", No 1, 1994 год.
17. Чеченский кризис. Аналитическое обозрение. /В.Тишков, Е.Беллева, Г.Марченко - Изд-во Общероссийского объединения "Круглый стол бизнеса России", вып. VIII, 1995. - 73с.
18. Харлоф Э. Местные органы власти в Европе. - М.: Финансы и статистика, 1992. - 208с.
19. Итоги выборов 12 декабря 1993 года. /Доклады Центра экономических и политических исследований (ЭПИцентр), серия "Политическая ситуация в России", No 11(12), ноябрь-декабрь 1993 года.
20. Святослав Федоров Путь исцеления. - М.: 1995.
21. Программа Всероссийского общественно-политического движения "Наш дом - Россия". /Утверждена Вторым съездом Движения 2 сентября 1995г.
22. Россию спасет здравомыслие. Председатель Государственной Думы И.П.Рыбкин отвечает на вопросы средств массовой информации (вып. 1-3). М., 1995.
23. Вперед, Россия! /Что и как мы будем делать. М., 1995.
24. Реформы для большинства /Объединение "Яблоко". М., 1995.
25. Программа Коммунистической партии Российской Федерации, М.: 1995.
26. Политические партии и блоки на выборах (Тексты избирательных платформ). - М., 1993. - 62с.
27. Zubov A. Третий русский национализм. - Знамя, 1993, N 1.
28. Нижегородский пролог. Сер. "Экономика и политика в России". - М.-Нижегород, 1992. - 237с.
29. Зюганов Г. Держава. - М.: Информпечать, 1994. - 132с.
30. Лившиц А.Я., Новиков А.В., Смирнягин Л.В. Региональная стратегия России: материалы к обсуждению. /Рабочая группа при Президентском совете. - М., сентябрь-октябрь 1993. - 19с.

31. Трейвиш А. Региональная политика. - "Ваш выбор", январь 1993.
32. Корнаи Я. Путь к свободной экономике. М.: Экономика, 1990. - 149с.
33. Кравчик Р. Распад и возрождение польской экономики. М.: Новости, 1991. - 239с.
34. Бхадури А., Ласки К., Левчик Ф. Переход от командной к рыночной системе: Что не получилось и что теперь делать? - Вена: Венский институт сравнительных экономических исследований, 1993. - 100с.
35. Жириновский В.В. О судьбах России (ч.I-III). - М., 1993.
36. Попов Г. Что дальше? Заметки по текущему моменту. - "Известия", 03.10.91.
37. Явлинский Г.А. Уроки экономической реформы. - Октябрь, 1994, No 9-10.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

ТАБЛИЦА 1. ПРОГРАММНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ОСНОВНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ И ДВИЖЕНИЙ

| ОСНОВНЫЕ<br>ПАРТИИ<br>И<br>ДВИЖЕНИЯ                   | ВОПРОСЫ<br>В<br>ПАРТИИ<br>И<br>ДВИЖЕНИИ                                          | ГОСУДАРСТВЕННОЕ<br>УСТРОЙСТВО                                                          | ЭКОНОМИЧЕСКИЕ<br>РЕФОРМЫ                                                                | ПРОБЛЕМА<br>СНГ                                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>СОЦИАЛ.<br/>РЕФОРМАТОРЫ</b>                        |                                                                                  |                                                                                        |                                                                                         |                                                                                                                                                          |
| 1. Партия<br>саморегулирования<br>предпринимательства | Мягкое решение конфликта<br>референту о статусе Члена<br>законодательного органа | Предметная республика, жесткое<br>разделение от республик, имеющих<br>законодательство | Существенная корректировка<br>экономики, активизация "человеческого<br>фактора"         | Добровольное постепенное прекращение связей<br>с республиками                                                                                            |
| 2. "Вперед<br>России"                                 | Законодательный орган, но не<br>законодатель                                     | Предметная республика, конституционная<br>федерация равноправных субъектов             | Реформа, при не осуществлении<br>последней она не приведет к росту<br>гражданской войны | Постепенное объединение союзных<br>государств СНГ                                                                                                        |
| <b>ДВУХПАРТИЙНЫЕ</b>                                  |                                                                                  |                                                                                        |                                                                                         |                                                                                                                                                          |
| 1. НДР                                                | Мягкое решение конфликта<br>разрешение ситуации                                  | Договорная федерация, предметная<br>республика                                         | Переход к "общинному укладу"<br>реформы                                                 | Активизация инновационных процессов                                                                                                                      |
| 2. ДВР                                                | Переговоры, выборы<br>законодательного органа                                    | Конституционная федерация, предметная<br>республика                                    | Предметная реформа, на<br>"общинный" характер                                           | Переход к рыночным отношениям<br>посредством реформы и<br>выборочной интеграции с развитыми<br>республиками (экономическая, политическая,<br>культурная) |
| 3. "Мирот"                                            | Переговоры, выборы                                                               | "Общинный федеральный" предметная<br>республика                                        | То же                                                                                   | То же                                                                                                                                                    |
| <b>КОММУНИСТЫ</b>                                     |                                                                                  |                                                                                        |                                                                                         |                                                                                                                                                          |
| 1. КПРФ                                               | Раздел Члена, установление<br>порядочного контроля                               | Предметная республика, договорная<br>пост-Предметная                                   | Переход к жесткой<br>институциональной, преобразовательной<br>системе                   | Восстановление СССР, приоритет внешней<br>политики                                                                                                       |
| 2. КПСС                                               | Раздел Члена                                                                     | Самостоятельная республика                                                             | Жесточайшая власть<br>предпринимателя                                                   | То же                                                                                                                                                    |
| 3. Блок Ивана<br>Рыбкина                              | То же                                                                            | Предметная республика                                                                  | Ужесточение государственного<br>контроля над экономикой                                 | Мягкое отношение к формированию                                                                                                                          |
| <b>ЦЕРКОВНО-ПРАВОСЛАВНЫЕ</b>                          |                                                                                  |                                                                                        |                                                                                         |                                                                                                                                                          |
| 1. ДПР                                                | Нормы переговоров,<br>защита ситуации                                            | Автоматическое прекращение субъектного<br>государственного строительства               | Ужесточение государственного<br>контроля над экономикой                                 | Восход к Российской империи                                                                                                                              |
| 2. КРО                                                | Соединение законов<br>и переговоров                                              | Автоматическое государство                                                             | То же                                                                                   | Восстановление республиканского бытия СССР<br>(вексы не выки)                                                                                            |
| 3. "Православие"                                      | Соединение Члена в России                                                        | Монархическое государство                                                              | То же                                                                                   | То же                                                                                                                                                    |

Источник: [10, 11, 12]

ТАБЛИЦА 2

РЕГИОНАЛЬНЫЕ АССОЦИАЦИИ В РОССИИ  
(удельный вес, в %%)

| Наименования<br>ассоциаций | Тер-<br>рито-<br>рия | Насе-<br>ление | Про-<br>мыш-<br>лен-<br>ность | Сель-<br>ско-<br>хоз-<br>зяй-<br>ство | Про-<br>изв.<br>нац.<br>до-<br>ход | Произв.<br>на 1 чел.<br>млн.руб.<br>(1994г.) |
|----------------------------|----------------------|----------------|-------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|----------------------------------------------|
| "Сибирское соглашение"     | 38.4                 | 16.4           | 17.3                          | 18.0                                  | 20.3                               | 7.38                                         |
| "Дальневосточная"          | 36.4                 | 5.4            | 4.9                           | 1.0                                   | 6.1                                | 6.98                                         |
| "Центральная Россия"       | 2.7                  | 19.9           | 24.1                          | 8.0                                   | 22.4                               | 6.82                                         |
| "Урал"                     | 4.8                  | 13.7           | 15.0                          | 14.0                                  | 15.0                               | 6.52                                         |
| <b>РОССИЯ (без</b>         |                      |                |                               |                                       |                                    |                                              |
| <b>Чечни и Ингушетии)</b>  | 100                  | 100            | 100                           | 100                                   | 100                                | 6.35                                         |
| "Черноземье"               | 1.1                  | 5.9            | 5.3                           | 13.4                                  | 5.6                                | 5.77                                         |
| "Большая Волга"            | 4.0                  | 15.7           | 15.0                          | 21.0                                  | 15.7                               | 5.50                                         |
| "Северный Кавказ"          | 2.1                  | 11.6           | 7.6                           | 22.0                                  | 9.0                                | 4.55                                         |
| "Северо-Запад"             | 10.5                 | 11.4           | 10.8                          | 2.6                                   | 5.8                                | 3.14                                         |

Источник: Госкомстат России



РИС.3 РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОЦЕССЫ И ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА

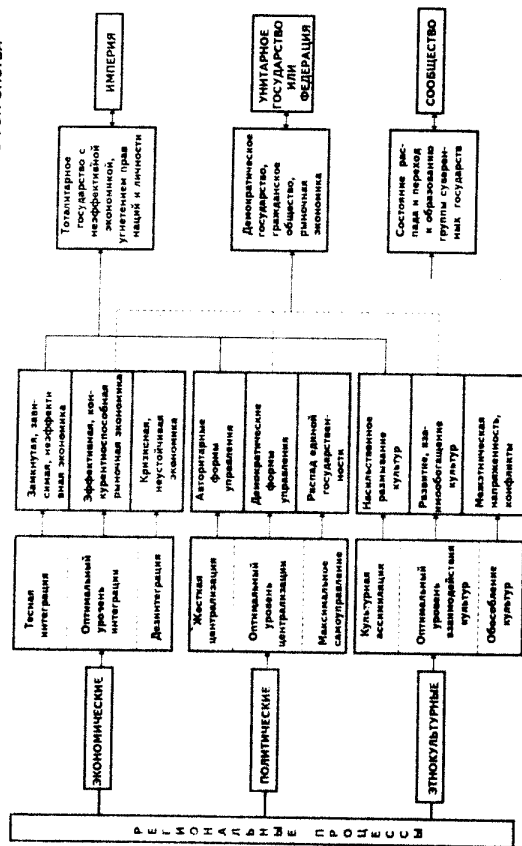


РИС.4

РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ РЕГИОНАЛЬНЫХ МОДЕЛЕЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ (ДЕКАБРЬ 1995Г. К ДЕКАБРЮ 1991Г. В ПРОЦЕНТАХ)

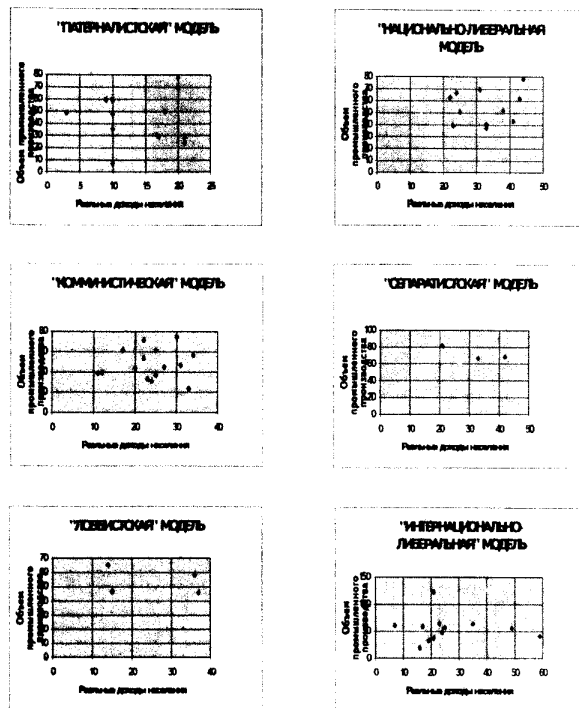


РИС.5



РИС. 6

ОСНОВНЫЕ ПРЕДВЫБОРНЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ И  
ТИПЫ ОКРУГОВ В 1995.

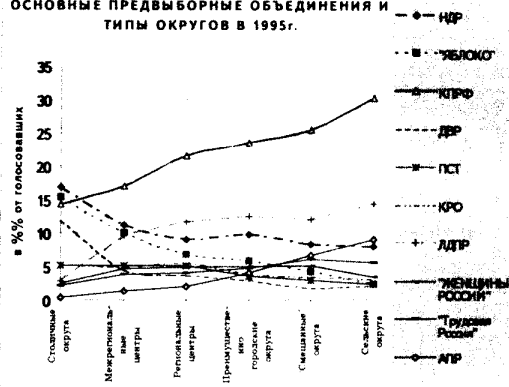


РИС. 7. ОТНОШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЕЙ К РЕФОРМАТОРСКОЙ ПОЛИТИКЕ  
(по результатам парламентских выборов 1996г.)

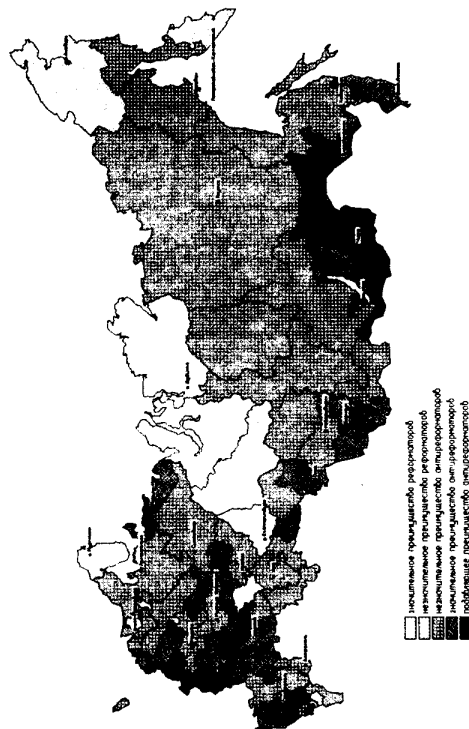


Рис. 8

ВОЗМОЖНЫЕ ВАРИАНТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ

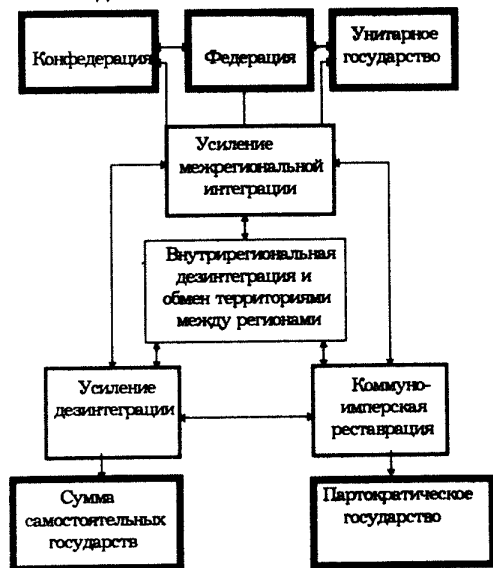
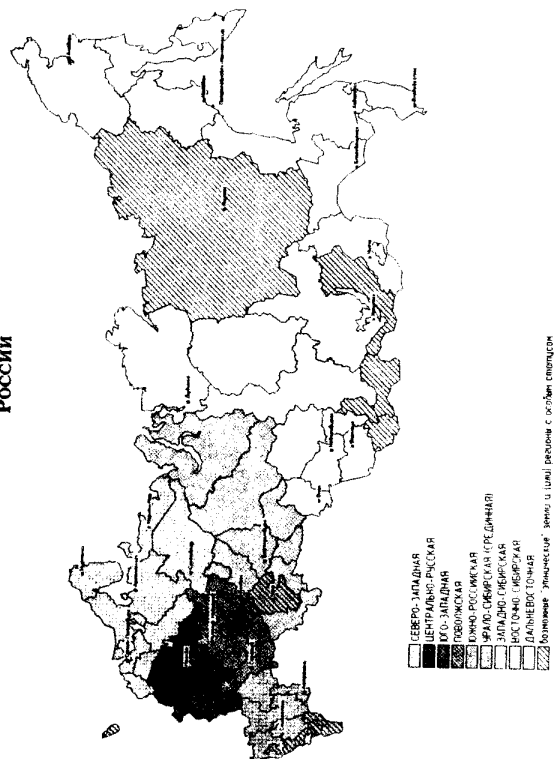
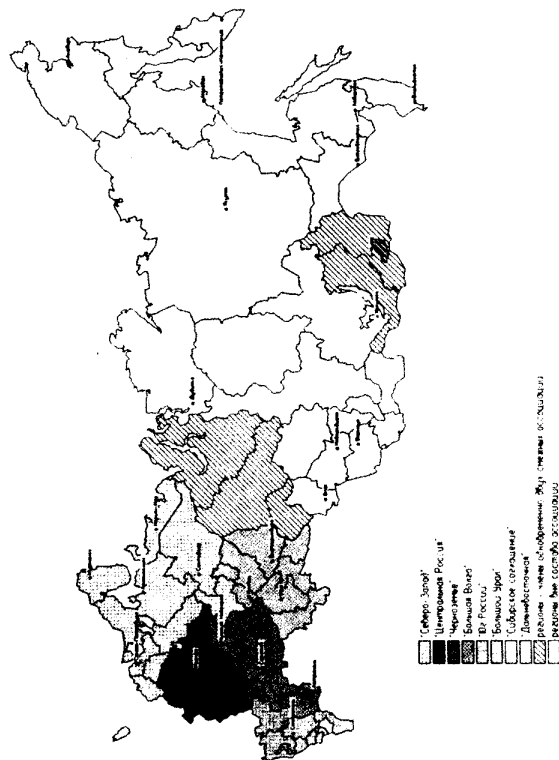


Рис. 9. ПРОБРАЗ БУДУЩЕГО ГОСУДАРСТВЕННО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА  
РОССИИ



**Рис. 10. РЕГИОНАЛЬНЫЕ АССОЦИИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ**



## СОДЕРЖАНИЕ

|                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....                                                          | 3  |
| <b>ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АСПЕКТ<br/>РАЗВИТИЯ РОССИИ</b> .....         | 7  |
| СНОВА "ВО МГЛЕ" ? .....                                                        | 7  |
| Глобальный кризис и Россия .....                                               | 7  |
| Подрыв идейно-нравственных устоев общества .....                               | 9  |
| Ослабление консолидирующей роли русской куль-<br>туры .....                    | 13 |
| Поиск Россией своего места в мире .....                                        | 17 |
| <b>ИСТОРИКО-ГЕОГРАФИЧЕСКИЙ ВЫЗОВ</b> .....                                     | 20 |
| Пространственные особенности России .....                                      | 20 |
| Централизация государства и концентрация вла-<br>сти .....                     | 23 |
| Социалистический период российской государст-<br>венности .....                | 25 |
| Факторы современного территориально-<br>государственного развития России ..... | 28 |
| <b>РЕФОРМАТОРСТВО КАК ФОРМА ОТВЕТА<br/>ВЛАСТИ</b> .....                        | 32 |
| Предреформенное состояние .....                                                | 32 |
| История российского реформаторства .....                                       | 34 |
| Экономическая реформа и регионы .....                                          | 37 |
| Потребность в смене курса реформ .....                                         | 41 |
| <b>РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОЦЕССЫ В СОВРЕМЕННОЙ<br/>РОССИИ</b> .....                    | 45 |
| <b>РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ И СЕПАРАТИЗМ</b> .....                                       | 45 |
| Регионализация как объективный процесс .....                                   | 45 |

|                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------|-----|
| Региональные процессы и национальная безопасность России.....        | 48  |
| Федеративный процесс? .....                                          | 54  |
| Конфедеративный процесс !? .....                                     | 59  |
| <b>ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИТОГИ РЕГИОНАЛИЗАЦИИ</b> .....                       | 61  |
| Изменения в политической ориентации населения                        | 61  |
| Эволюция политического ландшафта России .....                        | 63  |
| Выборы, экономика и жизнь .....                                      | 67  |
| Перспективы регионализации .....                                     | 69  |
| <b>ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ</b> .....         | 72  |
| <b>ДЕМОКРАТИЯ И ФЕДЕРАЛИЗМ ПРОТИВ СЕПАРАТИЗМА И УНИТАРИЗМА</b> ..... | 72  |
| Проблема идейного выбора .....                                       | 72  |
| Альтернативы общественного устройства .....                          | 76  |
| Проблема "собственного пути" России .....                            | 79  |
| Варианты территориально-государственного устройства России .....     | 83  |
| <b>РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА -</b> .....                                 | 87  |
| <b>ОСНОВА ГОСУДАРСТВЕННОГО ВОЗРОЖДЕНИЯ</b> .....                     | 87  |
| Региональный аспект стабилизационной стратегии .....                 | 87  |
| Сущность и роль государственной региональной политики .....          | 91  |
| Концепции региональной политики для России .....                     | 94  |
| О принципах территориального переустройства России .....             | 97  |
| <b>МЕТОДЫ РЕАЛИЗАЦИИ "НОВОГО КУРСА"</b> .....                        | 102 |
| Этапы государственного обновления .....                              | 102 |
| Поиск общих межрегиональных интересов .....                          | 105 |
| Экономико-географическое районирование .....                         | 109 |
| "Горизонтальное" экономическое взаимодействие                        | 114 |

## **ПРАКТИЧЕСКИЙ ОПЫТ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА** .....

118

### **ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ "БОЛЬШОЙ ВОЛГИ"** .....

118

Цели и задачи ассоциации "Большая Волга" .....

118

Сферы сотрудничества поволжских регионов .....

122

Отношения с Центром .....

123

Проблемы Ассоциации .....

126

Будущее "Большой Волги" .....

129

**АССОЦИАЦИЯ "БОЛЬШОЙ УРАЛ"** .....

131

Основные проблемы социально-экономического развития "Большого Урала" .....

131

История создания и состав участников .....

135

Организационная структура .....

139

Проекты и программы в рамках Ассоциации .....

142

Межрегиональное и международное сотрудничество .....

147

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ** .....

152

**ЛИТЕРАТУРА** .....

154

**ПРИЛОЖЕНИЕ** .....

157

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК