

На правах рукописи

ПОДОПРИГОРА АЛЕКСАНДР ВАСИЛЬЕВИЧ

**ТРАНСФОРМАЦИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО
УСТРОЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ**

Специальность: 23.00.02 – Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Екатеринбург – 2009

Работа выполнена на кафедре философии и политологии ФГОУ ВПО «Уральская академия государственной службы».

Научный руководитель: доктор политических наук, доцент
Зырянов Сергей Григорьевич

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Комлева Наталья Александровна

кандидат политических наук
Чесноков Алексей Сергеевич

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Челябинский государственный университет»

Защита состоится « » января 2009 года в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.286.06 при ГОУ ВПО «Уральский государственный университет им. А.М. Горького» по адресу: 620000, г. Екатеринбург, пр. Ленина, 51, ауд. 248.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО «Уральский государственный университет им А.М. Горького».

Автореферат разослан «___» декабря 2008 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат философских наук, доцент



Багиров Б.Б.

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. Трансформация территориально-государственного устройства Российской Федерации в условиях глобализации, ее влияние на политический процесс, особенно актуальна сейчас, когда кризис прежней глобальной социально-экономической системы предъявляет новые требования к обеспечению жизнеспособности, управления и модернизации современных государств.

Под влиянием процессов глобализации и в условиях утверждения новой региональной парадигмы в практике государственной и международной политики, в России формируется новая модель экономики и системы государственного управления. В последнее десятилетие стало очевидно, что в России идет процесс формирования и роста «новых регионов» «поверх» существующего административно-территориального деления страны и разделения полномочий между уровнями власти, а оставшиеся со времен СССР и консервируемые властью региональные структуры становятся недееспособными и деградируют. Эти два взаимосвязанных процесса, содержательно обусловлены глобализацией, что нашло свое политическое отражение в создании федеральных округов, а также в стратегических планах формирования «макрорегионов». От того, какой из этих двух процессов пойдет активнее и возобладает, а также от того, будут ли они в полной мере осознаваться и контролироваться экспертным сообществом и властью, зависит уже ближайшее будущее страны.

В этой связи приобретает актуальность институциональная составляющая изменений. Процессы «новой регионализации» могут поставить под вопрос существование нынешней территориально-государственной конструкции РФ, которая сложилась в принципиально иной политической и исторической ситуации. Очевидны исчерпанность «сырьевой» модели социально-экономического развития Российской Федерации, бесперспективность ее модернизации в рамках унитарно-авторитарной парадигмы, ущербность старой системы показателей социально-экономического развития регионов, межбюджетных отношений и соответствующей им государственно-территориальной модели устройства страны, препятствующие ее поступательному развитию. В данном контексте особое значение приобретает проблема органичности взаимосвязи между федерализмом как формой государственного устройства и демократией как механизмом принятия политических решений – особенно в многонациональном государстве, каковым является Россия.

Автор полагает, что современное российское государство нельзя ни модернизировать, ни даже сохранить, не опираясь на сильные, полноправные, демократически управляемые и рыночно самодостаточные регионы и муниципальные образования. Необходимая для развития в постиндустриальную эпоху энергия модернизации, система личной, этической и политической мотивации,

человеческие и иные ресурсы роста сохранились сейчас именно в регионах. Однако существующая «постимперская» система отношений «центр – регионы», а также нынешняя, фактически унитарная модель территориально-государственного устройства не отвечают потребностям реализации этого общественно значимого ресурса. Становится необходимой кардинальная федеративная реформа, имеющая целью формирование в России территориально-государственного устройства, наиболее полно соответствующего базовым характеристикам федерации, как единственно возможного фундамента и ресурса модернизации страны в XXI веке, как демократической формы государственного устройства политического общества.

Степень научной разработанности проблемы. Анализ эволюции теоретико-методологических взглядов на проблемы федеративной формы государственного устройства и регионального развития показывает, что на разных этапах истории России и мировой цивилизации, особенно с возникновением капитализма, децентрализация и регионализм как методы государственного управления, а также федерализм как политический институт и ценность, решали важнейшие с точки зрения национальных интересов задачи и всегда изучались с междисциплинарных позиций, включая философские, социологические, исторические, экономические и демографические исследования.

Различным экономическим, социальным и политико-правовым аспектам становления федерализма и взаимодействия общества, групп интересов и властей посвящены работы таких исследователей, как А. Арато, М.В. Глигич-Золотарева, Н.М. Добрынин, А.Е.Захаров, С.Г. Зырянов, Н.В. Иванчук, И.М. Клямкин, С.Г. Кирдина, Н.А. Комлева, Л.С. Мамут, А.С. Папарин, Л.И. Полищук, Р.А. Рахимов, В.И. Свинцов, Ю.Г. Ершов, А.Л. Стризое, Я.Ю. Старцев, В.П. Тимошенко, А.Г. Хабибуллин, М.Х. М.А.Фадеичева, Фарукшин, А.С. Чесноков, Н.В. Щербакова и многих других.

Основы научного изучения территориальных систем, особенно социально-экономического и политического аспектов их развития, были заложены трудами Э.Б. Алаева, Е.Г. Анимицы, Н.Н. Баранского, М.В. Борщевского, Л.А.Велихова, В.Г. Давидовича, С.К. Дживилегова, С.А. Ковалева, О.А. Константинова, Г.М. Лаппо, В.Н. Лексина, В.Я. Любовного, Б.Н. Мирнова, Н.В. Петрова, Е.Н. Перцика, Ю.Л. Пивоварова, О.С. Пчелинцева, Ю.Г.Саушкина, В.П. Семенова-Тяньшанского, Б.Г. Хорева, А.Н. Швецова и многих других.

В настоящее время в зарубежной и российской регионалистике новая парадигма регионального развития содержит современную методологию и теорию региона, включая проблематику так называемого «нового федерализма» М.Н. Добрынина и В.Иванова и концепцию «ассиметричной этнической федерации» А.Е.Захарова. Вместе с тем в методологии исследований регионов

сталкиваются несколько конкурирующих подходов: междисциплинарный, цивилизационный и эволюционный.

Среди отечественных исследований, внесших определенный вклад в исследование новой парадигмы регионального развития, выделяются известные работы В.В. Алексеева, Е.Г. Анимицы, А.Г. Гранберга, О.В. Грицая, Е.Б. Дворядкиной, О.Г. Дмитриевой, В.П. Иваницкого, Г.В. Иоффе, Г.А. Ковалевой, О.В. Кузнецовой, В.Н. Лексина, Д.С. Львова, А.Н. Швецова, Н.Д. Матрусова, А. Неклессы, А.С. Новоселова, С.Л. Переслегина, Э.В. Пешиной, Н.М. Ратнер, А.Д. Сапожникова, М.В. Смольникова, Н.М. Сурниной, А.И. Татаркина, А.И. Трейвиша, М. Чешкова, Ю.В.

В исследовании проблем развития территориальных систем расселения уральская научная школа представлена трудами Е.Г. Анимицы, С.А. Ваксмана, Н.Ю. Власовой, Е.Б. Дворядкиной, Е.Н. Заборовской, В.П. Иваницкого, Л.М. Капустиной, Т.И. Николаевой, В.А. Оборина, А.А. Преображенского, Н.М. Ратнер, О.А. Романовой, Л.А. Романовой, Я.П. Силина, А.И. Татаркина, И.Д. Тургель, Я.Я. Яндыганова, В.А. Ятнова и многих других.

Зарубежные исследования эволюции пространственных систем нашли отражение в фундаментальных работах У. Айзерда, Ж. Бодрийяра, Х. Боса, В. Бунге, Ж. Будвиля, А. Вебера, М. Вебера, А. Гетнера, К. Жана, М. Кастельса, В. Кристаллера, Э. Куклински, А. Леша, Ф.У. Мейтленда, М. Портера, К. Риттера, П. Савонны, Р. О'Саливана, Я. Тинбергена, И. Тюнена, Р. Хартшорна, Э. Ульмана, П. Хаггета, и многих других.

Вместе с тем остается мало исследованным существенное изменение роли регионов РФ как субъектов политического процесса в условиях глобализации, актуальные тенденции регионализации и их влияние на содержание современного федерализма, а также формирование на его базе новой политической парадигмы развития страны. Все это актуализирует задачи данного исследования.

Научная новизна диссертационного исследования. Наиболее существенные научные результаты, полученные автором, резюмируются в следующих пяти моментах:

1. Установлена **взаимосвязь между процессами глобализации, активизацией формирования в РФ «новых регионов»,** деградацией существующей административной и территориально-государственной системы и перспективами трансформации «унитарной федерации» в «федерацию регионов» России.

2. Введено в научный оборот понятие **«новый российский регион»,** предпринята попытка исследования «нового региона» как политического процесса и проекта.

3. Исследованы свойства российских регионов в качестве **субъектов и объектов современных политических процессов и глобализации,** их инсти-

туциональное факторное влияние на трансформацию территориально-государственного устройства РФ и российскую модель федерализма.

4. Предложены **сценарии развития трансформационного процесса в Российской Федерации**, разработанные на основе теории институциональных матриц. Определена система средств идентификации **адаптивного потенциала** российских территориальных систем к внешним изменениям в условиях кризиса.

Объект исследования – политические процессы и институты, детерминирующие региональную трансформацию территориально-государственного устройства Российской Федерации в условиях глобализации.

Предметом исследования является система политических отношений, решений и технологий, определяющих актуальную форму территориально-государственного устройства Российской Федерации.

Цель работы – определить влияние новых региональных политических и социально-экономических процессов на трансформацию территориально-государственного устройства РФ в условиях глобализации.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих **исследовательских задач**:

1. Исследовать институциональные механизмы и факторы политического процесса трансформации территориально-государственного устройства в условиях глобализации.

2. Проанализировать состояние, особенности и перспективы развития федеративной формы государственного устройства в современной России.

3. Изучить взаимопроникновение принципов унитаризма и федерализма как факторов структурирования и эволюции российской специфики государственного устройства.

4. Смоделировать типичные социальные и политические практики центральных и региональных элит российского общества, применяемые для отстаивания собственных интересов и интересов соответствующих слоев общества в условиях глобализации.

5. Определить механизм реализации стратегии модернизации России как постепенной смены старых («административных») регионов новыми («культурно-экономическими») регионами («макрорегионами») и становления модели территориально-государственного устройства, соответствующего базовым характеристикам федерализма («федерация регионов»).

Теоретико-методологическую основу работы составляют:

– институциональный подход, теория институтов и институциональных матриц;

– фундаментальные положения теории размещения (теории пространственных преимуществ), отражающей объективный процесс изменений экономического, институционального, политического, социального и иного характера на всех уровнях пространственной организации территорий (городов и регионов);

– теория стадий экономического роста, позволяющая изучать неравномерность развития региона, определять качество исторически сложившихся устойчивых территориальных социально-экономических систем, в том числе городских;

– теория устойчивого развития, которая обосновывает самостоятельное определение региональным сообществом стратегических целей и основных направлений социально-экономического развития в динамичной конкурентной среде;

– теория кластеров, описывающая пространственное возникновение и формирование групп, их переплетение по всем иерархическим слоям экономического пространства;

– теория глобализации и «новой экономики» («неоэкономики»);

– теория модернизации.

Общими методами исследования являются системно-структурный, исторический, факторный, функциональный и стратегический анализ.

Эмпирической базой диссертационного исследования являются официальные документы Госкомстата РФ, аналитические материалы ВЦИОМ (Всероссийский Центр Изучения Общественного Мнения), материалы периодической печати, авторские разработки.

Основная гипотеза исследования. Основная гипотеза данного исследования заключается в том, что адекватным ответом России на исторический вызов модернизации и кризис нынешней, унитарной по своей сути, территориально-государственной формы устройства и соответствующей ей системы управления, является политический процесс формирования федерации «новых» российских регионов, обусловленный новой региональной парадигмой, потребностями развития федерализма и глобализацией.

Положения, выносимые на защиту:

1. Глобализация финансово-экономических и социальных процессов ведет к серьезным изменениям функций государства и трансформации прежнего территориально-государственного устройства, так как способствует формированию и усилению «новых регионов» с собственной культурно-экономической идентичностью и местом на рынках. развивающихся «поверх» существующих административных границ на фоне деградации «старых регионов». Это маги-

стральная тенденция современного политического процесса, характерная для стран, вступивших в постиндустриальную эпоху.

2. Новый российский регион – это совокупность территорий с гибкими и нечеткими очертаниями, которые сложились после завершения перехода России к рыночной экономике на основе приоритета социокультурных и экономических особенностей и связей, а также факторов развития в противовес жестким физическим свойствам их пространства и административным границам. Новый российский регион возможен только в рамках новой региональной парадигмы федеративного развития страны.

3. В новой парадигме региона акцент делается на взаимодействии новых социокультурных, экономических процессов и относительно постоянных физических характеристик (рельеф, климат, природные ресурсы и др.) с приоритетом первых, в результате чего происходит институционализация нового регионального культурно-экономического и политического пространства на базе основополагающих принципов федерализма.

4. Перспектива трансформации России в «федерацию новых регионов» связана не только с укрупнением регионов, их слиянием и новым позиционированием на глобальных рынках, но и становлением гражданского общества, его способностью брать на себя ответственность за демократическое развитие и судьбу обновленной федерации.

5. «Новая регионализация» способствует масштабной федеративной реформе, которая преобразует Россию из фактически унитарного государства в федерацию, соответствующую базовым признакам этой формы государственного устройства. Понимая потребности развития регионов и укрепления «связности» страны, следуя логике глобальных процессов и потребностей модернизации, необходимо более эффективно и справедливо перераспределить и закрепить властные полномочия между центром и регионами - субъектами федерации, изменить нынешние унитарные межбюджетные отношения.

6. Становление парадигмы «новых регионов» – субъектов «федерации регионов» сталкивается с сопротивлением и блокируется политикой части нынешних федеральных элит, поскольку противоречит их экономическим интересам, сформированным в рамках института централизованного политического управления, позволяющей контролировать взимание административной ренты.

8. Процесс «новой регионализации» является источником противоречий и конфликтов между населением и элитами «старых административных регионов» страны, а также между населением и элитами, приспособившимися к новым условиям самореализации и нашедших себя в глобальном мире в пространстве «новых регионов». Это противоречие не носит чисто географического или экономического характера – население страны, федеральные и регио-

нальные элиты также разделены на «старые административные» и «новые глобализированные», часто эта граница проходит не только внутри одной политической группы, но и содержится в деятельности отдельного политика. Противоречия взаимодействий элит и населения создают предпосылки масштабного социально-политического кризиса, стимулированного и обостренного сейчас глобальными кризисными экономическими процессами.

Теоретическую значимость диссертации составляют:

1. Анализ теоретико-методологических основ изучения политических институтов, процессов и технологий трансформации территориально-государственного устройства России в условиях глобализации ее мирохозяйственных связей.

2. Изучение совокупности политических явлений и тенденций формирования новых регионов в процессах трансформации территориального устройства государства и развития федерализма.

3. Междисциплинарный комплексный анализ системы пространственных, экономических, социальных, политических факторов механизма реализации стратегии развития России в глобальной экономике.

4. Введение в научный оборот таких понятий, как «новый российский регион», «новая регионализация».

Практическая значимость работы. Концептуальные и методические разработки диссертационного исследования ориентированы на широкий круг политологов, специалистов-управленцев, социологов. Материалы диссертационной работы рекомендуется применять в преподавании политологии и ряда социально-экономических дисциплин в вузах, в системе подготовки и повышения квалификации научно-педагогических кадров, при разработке федеральных и региональных политических проектов на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

Апробация диссертации. Основные положения диссертационного исследования изложены автором в ряде публикаций, а также нашли свое отражение в выступлениях на международных, всероссийских и региональных научно-практических конференциях: XXI Международной научно-практической конференции «Россия и регионы: взаимодействие гражданского общества, бизнеса и власти» (УрСЭИ АтиСО, Челябинск, 2004г.); XXIV Международной научно-практической конференции «Россия в глобальном пространстве: национальная безопасность и конкурентоспособность» (УрСЭИ АтиСО, Челябинск, 2007г.); Всероссийской научно-практической конференции «15 Уральские социологические чтения» (УГТУ-УПИ, Екатеринбург, 2005г.); II межрегиональной научно-практической конференции «Взаимодействие органов го-

сударственной власти и местного самоуправления: правовые основы и практика реализации» (ЧФ УрАГС, Челябинск, 2003г.).

По теме диссертации опубликовано 9 работ (монография и 8 научных статей) общим объемом 22,4 п.л.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения, библиографического списка, содержащего 145 наименований. Содержание работы изложено на 150 страницах машинописного текста.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** диссертации обосновывается актуальность темы исследования, анализируется степень научной разработанности проблемы, формируются цель, задачи, объект и предмет диссертационного исследования, его теоретико-методологические основы, представляется научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, формулируются основная гипотеза и положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Теоретико-методологические основы исследований процессов трансформации форм территориально-государственного устройства в условиях глобализации» посвящена анализу понятий унитарного, федеративного и конфедеративного государства, представлениям, сложившимся в политической науке относительно взаимосвязей этих понятий и эволюции территориально-государственного устройства; в ней рассмотрены теоретические подходы и даны оценки перспектив трансформации государственного устройства России в условиях глобализации.

В первом параграфе «Трансформация национального государства в условиях глобализации: теоретические подходы и оценки» рассматриваются основные подходы и оценки трансформации национального государства в условиях глобализации. Основным моментом в политических оценках глобализации и направлений эволюции форм территориально-государственного устройства различных стран представлен в идеях «нового мирового регионализма», который неразрывно сочетается с глобализацией, являясь, по существу, ее наиболее значимым аспектом. В этой связи достаточно точным, по мнению автора, является понятие «глокальности» или «глокализации», означающее ситуацию, когда одновременно существуют, с одной стороны, – глобализация, подчиняющая национальные государства надгосударственным и наднациональным процессам и структурам (что особенно ярко продемонстрировал мировой финансовый кризис 2008 года), с другой, – обостренные поиски национально-культурной и экономической идентичности. Последние зачастую представляют еще недавно монолитные государства дробиться на этнически однородные составляющие, тут же включающиеся, в свою очередь, в гораздо более

обширные культурно-религиозные, цивилизационные общности – что не предполагает при этом обязательной административно-политической подчиненности признанным центрам этих общностей (например, события 2008 года в Косово и Закавказье).

В настоящее время все большее признание завоевывает точка зрения, согласно которой универсализм как культурный принцип вовсе не обязательно враждебен локальным культурам, а прежняя классическая оппозиция «универсализм – партикуляризм» сменяется оппозицией «глобальное – локальное», в рамках которой «локальное» не равнозначно «традиционному». Такой подход позволяет видеть картину глобальной и глобализирующейся культуры стран и регионов, отличающуюся от антиглобалистской схемы, в которой мир предстает как жесткая борьба отдельных цивилизаций, государственных образований и «надгосударственных» структур.

При этом децентрализация и кардинальное изменение функций государств (особенно – унитарных), осознание необходимости создания надгосударственных регуляторов, адекватных глобальным процессам, формирование и усиление – экономическое и политическое – «новых регионов» с собственной культурно-исторической идентичностью – магистральная тенденция, общая для всех развитых стран мира, переступивших порог постиндустриальной эпохи.

Автор выделяет и анализирует главные векторы подобной трансформации, которые имеют важное значение для понимания предпосылок и причин возможных перемен в территориально-государственном устройстве Российской Федерации: 1) принципиальное изменение экономических функций государства и формирование надгосударственных регуляторов; 2) ликвидация государственной монополии на информацию; 3) изменение социальной структуры общества и мотивации его активных членов; 4) окончательный переход от идеологического и национально-государственного деления мира к многомерно-цивилизационному; 5) существенное изменение характера демократического политического процесса и процедур.

Второй параграф «Федеративная форма государственного устройства и новая парадигма регионального развития РФ» посвящен изучению влияния федеративной формы территориально-государственного устройства на политический процесс в стране и ее регионах. Автор отмечает, что федерации и конфедерации обычно сосуществуют с широко распространенным и весьма развитым местным самоуправлением при наличии в государственном управлении системы «объединительных принципов» территорий, отраженных в федеративном (союзном) договоре. Анализ признаков федерации приводит автора к выводу, что эффективность федеративной формы государственного устройства обусловлена непосредственным вовлечением в управление широ-

ких кругов населения регионов и муниципалитетов, а также преодолением неограниченного доминирования одного из уровней сложной системы государственной власти. В Российской Федерации это актуально применительно к федеральному центру.

Взаимодействие и конкуренция при четком разграничении и неизменяемости по воле одной из сторон федеративного договора прав и полномочий различных уровней власти – ключевой элемент федерализма. Хотя Федерация и субъекты федерации связаны в одно государство, легитимность государственной власти имеет два источника: принцип народного суверенитета, лежащий в ее основе, относится к разным «народам» – к народу федерации в целом и народам отдельных субъектов федерации (регионам). Автором подчеркивается чрезвычайная сложность федеративной организации современной России, включающей более восьмидесяти разнородных субъектов. Отсюда следуют, по мысли автора, главные политические проблемы нынешнего российского федерализма – постоянное стремление центральных элит к повышению управляемости и контроля за политическими и экономическими процессами в регионах, перенос в центр все большего объема полномочий и, как результат, снижение самостоятельности, активности, ответственности и эффективности региональных элит и динамики развития самих регионов, качества жизни населения, нарастание различий в уровне социально-экономического развития «субъектов федерации».

По существу, полагает автор, в России сейчас отсутствует федерализм как институт и федерация как форма территориально-государственного устройства, а есть сложносоставное унитарное государство («унитарная федерация» по определению А.Захарова), имитирующее признаки федерации. Одновременно на фоне глобализации и «новой регионализации» страны продолжается процесс распада конструкций и смыслов Российской империи - СССР, что, по опыту ряда европейских империй, делает актуальной именно федерализацию как «посткризисный» способ адаптации и модернизации страны.

Автор подробно анализирует последние тенденции в развитии теории регионализма в нашей стране и за рубежом. Сформированная в российской социально-экономической науке последних лет новая парадигма региона представляет необходимые теоретические модели и средства для исследования процесса формирования «новых» (культурно-экономических) и кризиса «старых» (административных) регионов в континууме становления реального российского федерализма. Автор показывает, что «новые» регионы строятся на иных институциональных основаниях по сравнению с административными. Эти основы образуют, в первую очередь, общая культура и организация экономики, человеческий капитал, потоки финансов и рабочей силы, что вместе с инновационными технологиями, порождает множество новых противоречий:

между населением и элитами старых и новых регионов, а также внутри них, между федеральным центром и трансформирующимися регионами, между мировыми центрами и центрами национальных государств.

Существенной проблемой нового регионального строительства является то, что «старые» и «новые» регионы будут существовать, конкурируя между собой за инвестиции, право управлять ресурсами, активностью людей, соперничая в определении направлений развития. Поэтому, на взгляд автора, экономический и политический процесс «новой регионализации» (с выходом на проблематику федерализма, которая уже обрела противоречивые концепции «нового федерализма» и «этнической федерации») станет в ближайшие годы движущей силой социальных противоречий, конфликтов и развития России.

В третьем параграфе «Эволюция территориально-государственного устройства современной России» автор анализирует в исторической перспективе экономические, политические, социальные и этнические аспекты эволюции территориально-государственного устройства России в контексте реализации модели реальной федерации. Федерация как форма территориально-государственного устройства противостоит унитарному и конфедеративному государствам благодаря сложности, что одновременно является ее конкурентным преимуществом.

Российский федерализм может быть понят лишь как равновесие между федеральной и региональной властью, а региональная власть как равновесие между государственной властью и местным самоуправлением. В то же время одной из главных проблем российского федерализма, как отмечает автор, являются межбюджетные отношения Федерации, субъектов федерации и органов местного самоуправления. К 2008 году завершился переход к централизованной, жестко управляемой из центра модели унитарного бюджетного устройства страны, в которой региональные и местные бюджеты, субъекты федерации и органы местного самоуправления превращаются по существу в исполнителей бюджетных полномочий консолидированного бюджета РФ. Нынешний уровень централизации в бюджетно-налоговой сфере, характерный для государств унитарного типа, делает регионы полностью зависимыми от поступлений из федерального бюджета, лишает их стимулов к саморазвитию.

Важно отметить, что бюджетная централизация сопровождалась в этот период централизацией политической, о чем свидетельствует отмена выборности губернаторов и членов Совета Федерации, введение смешанной системы голосования на выборах в законодательные собрания регионов, а также переход на пропорциональную систему выборов в Госдуму. Протекали эти процессы на фоне исключительно благоприятной конъюнктуры мировых сырьевых рынков. Именно в этот период за Российской Федерацией закрепился статус поставщика на глобальный рынок в основном углеводородного сырья и метал-

лов. Тесная взаимосвязь сырьевой экономической специализации страны с формированием соответствующей политической «надстройки» в виде «уни-тарной федерации» очевидна. Также понятен и переходный характер данной конструкции, поскольку, во-первых, ее стабильность ставится под вопрос изменением конъюнктуры мировых рынков (что продемонстрировал финансово-экономический кризис, начавшийся осенью 2008 года), а во-вторых, она не способна реализовать запрос на модернизацию общества, невозможную без активизации ресурсов регионов. Поэтому дальнейшие поиски путей развития в контексте регионализации и федерализации неизбежны.

Во второй главе **«Модернизационный вызов российскому федерализму»** рассматриваются институциональные, социокультурные, политические и экономические особенности российского варианта «нового регионализма» с точки зрения потребностей глубокой модернизации страны. В основе этого процесса лежит тенденция формирования новых регионов как территориальной основы становления федерализма и модернизации России. Автор анализирует с позиций институционального подхода процессы децентрализации и централизации в государственном управлении территориями как сущность становления федеративных отношений, дает оценку действиям элит в процессе формирования новой региональной политики, моделирует сценарии трансформации российских региональных систем.

В первом параграфе **«Централизация и децентрализация в государственном территориальном регулировании России: институционально-политический аспект»** автор отмечает, что российский вариант регионализма достаточно своеобразен. Сказать точно, где кончается стремление к широкой самостоятельности в составе Федерации и начинается тяга к «суверенизации», бывает подчас непросто. Существует ряд факторов, которые сами по себе не являются причинами дезинтеграции, однако устойчиво питают центробежные тенденции в современной России. Это, в первую очередь, исторические и социокультурные факторы, формирующие современный этнонациональный «ренессанс» и региональную консолидацию народов России, их обостренное отношение к своей атрибутике (языку, культуре, территории, традициям).

Нынешние практики организации управления и власти ставят во главу угла сохранение властной вертикали от федерального центра к местным сообществам. Однако о реальном укреплении этой вертикали исполнительной власти РФ, идущей «сверху вниз», как полагает автор, пока говорить сложно. Принципиальная задача власти – восстановить и усилить государственный контроль на местах в общей концепции государственного строительства на принципах федерализма слишком массово подменяется формированием «клановой чиновничьей вертикали» в условиях тотальной коррумпированности бюрократических структур. При этом стремление федерации (центра) сохра-

нить свое безусловное доминирование в форме унитаризма, подкрепляется властными амбициями элит национальных республик и областей, что осложняет становление «низового» уровня демократии – местного самоуправления.

Все эти проблемы свидетельствуют о том, что пришло время пересмотра созданной за последние годы модели (автор называет ее «административно–сырьевой квазифедерацией», поскольку главную роль в этой конструкции имеет стабильность личной власти президента и растущая роль бюрократии на базе позитивной конъюнктуры сырьевых рынков), основанной на монополизации административно-финансового и информационного ресурса. Эта модель на своем «пике» развития (2004-2008 гг.) смогла «пригасить», но не сумела разрешить ни одну из ряда основных проблем России в минувшее десятилетие.

Более того, попытка в ходе еще «ельцинских» реформ вынудить российскую бюрократию отказаться в условиях новой рыночной экономики от ее традиционной роли «всеобщего контролера и регулятора», породила ответную реакцию: исполнительная и законодательная власть центрального и регионального уровней начала активно приспосабливаться к новой ситуации, сформировав именно такие отношения, которые некоторые исследователи обозначают схожим термином «олигархическая псевдофедерация».

Автор считает, что именно этот олигархический псевдофедерализм, а не федерализм как таковой переживает сейчас кризис, вызывая к жизни все новые тенденции централизации. Однако со стратегических позиций формирования социально-ориентированной рыночной экономики и демократизации общества, дальнейшее укрепление сложившейся на сегодня «вертикали власти» не имеет смысла. Эта вертикаль обслуживает интересы групп, нуждающихся в сохранении административно-сырьевой квазифедерации, которая не имеет ничего общего ни с социально ориентированной экономикой, ни с модернизацией, ни тем более с реальным федерализмом. Учитывая все эти сложности, из всех возможных форм государственного устройства и управления страной следует, на взгляд автора, остановиться на наиболее прагматичном – на основе принципов федерализма придерживаться концепции новых регионов с укоренением методологии проектного управления и стратегического подхода в практике государственного строительства и регулирования.

Во втором параграфе «Элиты в условиях региональной трансформации: поиск новой политики» рассматриваются субъекты регионального политического процесса, которые участвуют в создании новых региональных систем «поверх» старой административной системы государственного устройства. Региональные элиты представляют собой совокупность лиц, оказывающих определяющее влияние на принятие политических, экономических и иных общественно значимых решений в субъектах федерации. С этой точки зрения, в элиту входят руководители государственной власти - губернаторы и

правительства регионов; руководители муниципальных органов и региональных отделений политических партий, собственники и высшие менеджеры крупных компаний; руководители общественных организаций и информационных ресурсов, влиятельные представители научного, экспертного сообщества.

В соответствии с проблематикой исследования автор подчеркивает, что устойчивость политического режима и предсказуемость политического процесса в стране напрямую зависят от заинтересованности региональных элит в поддержании status quo в центре – федеративном или унитарном («постимперском»). Если эта заинтересованность исчезает, любая территориально-государственная модель обречена на исчезновение. При этом федеративный механизм заинтересованности региональных элит в стабильности центра (политическая конкуренция, дающая преимущество тем региональным политикам, которые готовы конструктивно поддерживать баланс между центром и регионами – в отличие от имперского принципа «назначения в элиту») более эффективен и наиболее адекватен рыночной экономике и политической демократии – особенно в условиях кризиса.

Однако сегодня образ региональных элит более соответствует подходу к региону как к «вертикально интегрированной» квазикорпорации, включающей собственников, управленческие структуры, наемных работников и «социальную нагрузку». Как считает автор, проблема заключается в готовности регионального сообщества инициировать глубокую модернизацию этой системы, а политической элиты – сформировать и быть ответственной за полноценную федеративную модель территориально-государственного устройства страны. Автор проводит мысль о том, что федеральные власти концентрируют сейчас свое внимание главным образом на макропроцессах (прежде всего в финансовой сфере), региональные же – на реальной экономике: предприятиях, неплатежах, безработице и т.п.) и потому по-разному оценивают развитие ситуации в регионах – что особенно четко проявилось при возникновении финансово-экономического кризиса 2008 года. Общество, таким образом, получает еще один аргумент в пользу скорейшего выстраивания нового баланса полномочий и ответственности федерального и регионального уровней власти в ходе федеративной реформы.

Сейчас же, проводя активную линию на бюджетную и фискальную централизацию, а также становясь единственным реальным субъектом (в лице президента и «партии власти») всех политических инициатив, но не будучи одновременно способным полноценно обеспечить решение насущных экономических проблем, а также стандарты социальной справедливости, центр во многом подрывает собственную легитимность. В условиях кризиса это способно побудить региональные элиты к новому витку центробежной политиче-

ской активности. Опыт успешного противостояния ослабленному центру в 90-х у них имеется.

Можно прогнозировать, что регионы, по всей видимости, столкнутся в ближайшее время с серьезным бюджетным кризисом (хроническое недофинансирование важнейших для населения статей – ЖКХ, ветхое жилье, здравоохранение, образование, кризис системы пенсионного обеспечения и т.д.), который, при нынешней системе межбюджетных отношений, непременно перерастет в политический и сфокусируется на отношениях «центр – регионы». Эти проблемы едва ли снимает имеющийся на сегодняшний день опыт «укрупнения регионов» через учреждение федеральных округов и полпредств, поскольку их реальный статус и деятельность ведут не просто к укреплению государства, а к доминированию последнего над гражданским обществом путем дальнейшего изменения политического режима в направлении от федеративного устройства к унитаризму.

Автор уверен, что именно эта коллизия – укрупнение «сверху» слабых в финансовом и политическом отношении регионов одновременно с окончательным оформлением унитарной формы государственного устройства – и прямо противоположная перспектива усиления сепаратизма субъектов федерации на фоне ослабления центра в ходе кризиса и идущего независимо от воли центральной власти процесса формирования «новых регионов», является стержнем, на который нанизаны различные сценарии трансформации территориально-государственного устройства РФ в XXI веке в условиях глобализации.

Автор приходит к выводу, что в том случае, если российские элиты осознают вектор исторического движения в условиях глобализации, активизирующей региональные процессы, стране предстоит сложный политический процесс модернизации на базе федерализации государственного устройства и мобилизации потенциала регионального сообщества. Важно то, что федералистские подходы можно рассматривать и как своего рода «антикризисный пакет», позволяющий сложным по своему составу государственным образованиям выжить и адаптироваться в условиях глобальных социально-экономических потрясений. Если такого осознания не произойдет, реальной становится перспектива разрушения ригидных унитарных государственных конструкций, дезинтеграции и масштабного социального конфликта. В условиях сегодняшней общественной пассивности именно от ответственности и прагматичности федеральных и региональных элит зависит – пойдет ли процесс «новой регионализации» контролируемым путем, способным дать жизнь новым сообществам новой России или обернется невосполнимыми потерями.

Третий параграф «Сценарное моделирование трансформации российских региональных систем» посвящен изучению специфического характера современного политического процесса в контексте «новой регионализа-

ции» РФ и возможных направлений российской трансформации с использованием методов альтернатив и построения сценариев по принципу наибольшей вероятности их реализации.

Автор анализирует выводы некоторых российских исследователей в отношении прогнозов возможного будущего страны (Д. Ольшанский, М. Глигич-Золотарева, С. Переслегин, П. Щедровицкий, О. Яницкий, А.Захаров), а также региональные и межрегиональные проекты федеральной власти («реформы Козака») и заключает, что наиболее вероятно реализация следующих трех сценариев и, соответственно, актуализация трех направлений эволюции российского государства с условными названиями: «федерализм», «конфедерализм» и «дезинтеграция». К ним добавляется и так называемая «модель Татарстана», которую, вместе с тем, автор предлагает рассматривать в рамках первого или второго сценариев. В самое последнее время (2006-2008 гг.) экспертным сообществом выдвинуты противоположные модели: инструментальная модель «нового федерализма» Н.Добрынина и модель «ассиметричной этнической федерации» А.Захарова.

Согласно первому сценарию Российская Федерация может состоять из восьми-десяти «укрупненных субъектов» и ряда «национальных» республик. Достаточно спорным, как считает автор, представляется выбор критериев укрупнения субъектов федерации. Но среди наиболее реальных параметров укрупнения субъектов, уже прошедших апробацию (Пермский край, Иркутская область и т.д.) – культурно-экономическая общность и количество населения. К этому сценарию примыкает новейшая разработка «ассиметричной этнической федерации», которая основывается на признании особых прав национальных меньшинств, ассиметричных предпочтениях в их пользу, что представляется разумной ценой за прекращение центробежного давления на государство (перспективы РФ в этом контексте сравниваются с эволюцией ЕС). Актуальность реализации такой модели обусловлена, прежде всего, невозможностью для федерального центра далее обеспечивать территориальную целостность страны «имперскими» способами – силой и деньгами. Это особенно актуально сейчас, когда успешно испытанный в годы «нефтяного изобилия» метод «покупки лояльности» национальных и иных региональных элит становится невозможным в условиях углубления кризиса и падения сырьевых цен.

Согласно авторской позиции, «модель федерализма» в разных ее вариациях вряд ли может быть в полной мере реализована в настоящее время, так как до сих пор значительная часть центральных элит предпочитает упрощенный способ выстраивания взаимоотношений с региональными элитами на основе кадровой политики назначений, снятий, согласований и т.п., основанной на личной преданности и открывающий большие возможности для коррупции.

Вместе с тем укрупненные регионы без соответствующих полномочий, прежде всего в финансово-бюджетной и налоговой сферах, в современных условиях экономически невозможны, а без действующих демократических норм контроля со стороны населения (выборы губернаторов и депутатов) политически неэффективны, а, стало быть, не в состоянии обеспечить инвестиционную конкурентность и привлекательность. Однако ситуация в стране, начиная с осени 2008 г., стремительно меняется, что делает все более актуальным поиск выхода из масштабного кризиса в контексте идей и моделей «постимперской» федерализации страны.

Суть сценария «конфедерализма» можно сформулировать как проект «Россия – конфедерация национальных республик и собственно России». В данном сценарии трансформации нужно либо видеть в России единую национальную республику, имеющую равные права с любой из других, но для этого следует конституировать такую Русскую республику, предварительно взвесив все «за» и «против» столь радикального шага. Либо надо признать наличие ряда русских республик (Южно-Русская, Сибирская, Уральская, Поморская и т.п.), которые могут выступать на равных основаниях с другими национальными республиками-партнерами при образовании конфедерации. Появление равноправных партнеров по конфедерации потребует серьезных, конституционных изменений в механизме государственного территориального управления и в конструкции государственной власти, что делает такую модель в ближайшем будущем маловероятной.

Третий сценарий трансформации региональных систем страны – дезинтеграция. Сценарий предполагает вариант, при котором влияние центра в результате масштабного кризиса будет быстро слабеть, а роль регионов – усиливаться. Рано или поздно между регионами возникнут серьезные противоречия, влекущие за собой неизбежные конфликты. При этом центр окажется настолько ослаблен, что будет не в состоянии эффективно выполнять роль политического арбитража. Дальнейшее развитие событий, вероятно, пройдет следующие этапы: бесконфликтная дезинтеграция («губернизация»), сепаратизм, конфликтная дезинтеграция, различные формы антагонизма. Вероятность реализации сепаратизма и дезинтеграции увеличивается пропорционально снижению влияния общенациональных экономических и социокультурных факторов интеграции – информационных и транспортных коммуникаций («связность» территорий), естественных монополий, бюджетных и финансовых регуляторов, языкового и культурного единства и т.п.

Подводя итоги рассмотрения проблем трансформации территориально-государственного устройства России, автор выделяет два момента, которые представляются наиболее важными. Первый момент – назревшая необходимость серьезной федеративной реформы (альтернатива которой – нарастающая

вероятность неуправляемой дезинтеграции страны, сопровождающая усиление социально-экономического кризиса) и второй – малая предсказуемость развития нынешнего политического процесса в регионах при огромной роли в современной конструкции федеральной власти конъюнктурных, групповых и личностных факторов, а то и вовсе случая.

Вместе с тем, строительным материалом самоорганизации и «федеративной перестройки» в новых регионах могут стать (при утверждении расширенного понимания федерализма и самого понятия «субъект федерации») муниципальные, общественные, корпоративные и культурные сетевые структуры, сориентированные на глобальный рынок и производство оригинального, конкурентоспособного продукта. Свобода личности и самостоятельность крупных регионов, обладающих своей нишей в мировом разделении труда, обеспечивающих благодаря этому достойный уровень жизни и гражданские права своего населения, являются здесь одновременно и важнейшими целями и необходимыми предпосылками.

В условиях реализации сценария федерализма «новые регионы» России освободятся от ненужных и невыполняемых уже сейчас функций «квазиимперского» государства и коррупционных обременений. На базе новой системы межбюджетных отношений и нового баланса властных полномочий регионы смогут обеспечить потребности модернизации страны, экономическое развитие и безопасность населения, переоценку и переориентацию основных ресурсных (прежде всего – человеческих) потоков на своих территориях.

В **Заключении** автором подводятся итоги исследования, формулируются основные выводы, определяются перспективы дальнейших разработок в данном научном направлении.

III. ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, определенных ВАК:

1. Подопригора А.В. Новая парадигма регионального развития России / А.В. Подопригора // Социум и власть. 2008. №3 (19). С.48-54.
2. Подопригора А.В. Проблемы трансформации территориально-государственного устройства РФ в условиях глобализации / А.В. Подопригора // Вестник Тамбовского государственного университета. Серия «Гуманитарные науки». 2008. № 4 (60). С. 19-24.
3. Подопригора А.В. Новый региональный миропорядок / А.В. Подопригора // Вестник Уральского государственного технического университета - УПИ. Трансформация российского общества и актуальные проблемы социологии. Материалы Всерос. научно-практ. конф. Ч.1. №3 (55). – Екатеринбург, 2005. С. 80-83.

Монография

4. Подопригора А.В. Революция регионов: Россия на пороге глобальной трансформации / А.В. Подопригора; Изд-во ОЛМА. – М., 2006. 318 с.

Статьи в других журналах, публикации в научных сборниках, материалы конференций:

5. Подопригора А.В. Матрица. Сети. Смена кодов управления / А.В. Подопригора // Социум и власть. 2005. №1. С. 30-36.
6. Подопригора А.В. Смертельная угроза глобализма / А.В. Подопригора // Эксперт-Урал. 2004. №18. С.42-44.
7. Подопригора А.В. Период полураспада / А.В. Подопригора // Эксперт-Урал. 2004. №6. С.26-28.
8. Подопригора А.В. Глобализация и «новый регионализм» / А.В. Подопригора // Социум и власть. 2004. №4. С 39-47.
9. Подопригора А.В. Системные дезинтеграторы / А.В. Подопригора // Эксперт-Урал. 2003. №27. 21 июля. С. 38-41.

Подписано в печать 13.11.2008 Формат 60×84 ^{1/16}
Бумага Гознак. Печать на ризографе.
Усл. печ. л. 1,23. Тираж 100 экз. Заказ № 1812

620219, г. Екатеринбург, ул. Тургенева, 13
УрРП ФГУ Редакция «Российской газеты»