

На правах рукописи

УСЯГИН Андрей Владимирович

**ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

специальность 23.00.02 –
политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии

автореферат диссертации
на соискание ученой степени
доктора политических наук

**Нижний Новгород,
2006**

Работа выполнена на кафедре политологии Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского.

Научный консультант: доктор исторических наук, профессор
Устинкин Сергей Васильевич

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Доленко Дмитрий Владимирович

доктор политических наук, профессор
Сергунин Александр Анатольевич

доктор политических наук
Панов Анатолий Иванович

Ведущая организация: **Волго-Вятская академия государственной службы**

Защита состоится 27 июня 2006 года в 11 часов на заседании диссертационного совета Д-212.166.10 при Нижегородском государственном университете им. Н.И. Лобачевского по адресу: 603005, г. Нижний Новгород, ул. Ульянова, д. 2, факультет международных отношений ННГУ, ауд. 315.

С диссертацией можно ознакомиться в Фундаментальной библиотеке Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского по адресу: 603950, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, д. 23, корп. 1.

Автореферат разослан «___» мая 2006 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор исторических наук,
профессор

Корнилов А.А.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы.

Представленная работа посвящена проблемам территориального управления, которые достаточно подробно и с разных методологических позиций исследовались специалистами различных обществоведческих и естественных наук.

Однако, поскольку тема находится на стыке нескольких научных дисциплин (таких, как социология, менеджмент, юриспруденция и экономическая география), то специалисты каждой из перечисленных дисциплин освещали лишь отдельные аспекты интересующей нас темы; комплексных же политологических исследований на сегодняшний день явно недостаточно.

Как указывает, в частности, один из ведущих специалистов по экономическому районированию В.В. Кистанов, проблема территориального управления «зачастую исследуется недостаточно полно. Обычно она рассматривается учеными-управленцами в отрыве от социально-экономических особенностей конкретных типов и разновидностей регионов, а экономгеографы и экономисты-регионалисты в своих работах почти не касаются управленческого аспекта. Между тем здесь особенно важен комплексный и системный подход».

К этому следует добавить, что специалисты теории менеджмента, конструируя общие управленческие принципы, не всегда проводят различие между управлением предприятием, общественной организацией, государственным аппаратом и, наконец, территорией. Юристы в основном исследуют нормативно-правовую базу в области управления территориями и не обязательно учитывают то, насколько реальный политический процесс искажает действие принятых органами государственной власти законов и подзаконных актов. В свою очередь, если социология политики изучает, прежде всего, воздействие общества на власть, то политология в узком смысле – наоборот, воздействие власти на общество. Таким образом, каждая наука предлагает свое видение проблемы.

Между тем попытка рассмотрения проблемы с позиций только одной из вышеперечисленных научных дисциплин не дает полного ее освещения именно потому, что в этом случае не учитывается воздействие иных, прежде всего политических факторов; то, каким образом недоучет политических факторов искажает результаты здравых, казалось бы, юридических и экономических решений. В связи с этим именно политологический анализ территориального управления позволяет дать интегральный срез проблемы, синтезирующий подходы, выработанные в иных науках.

Таким образом, именно недостаточностью комплексных исследований, рассматривающих проблемы территориального управления именно с позиций политологии, во многом предопределена научная актуальность исследования.

В диссертации рассматриваются как общие проблемы политического управления и его места в системе макроуправления, среди таких видов управления, как государственное, социальное и стратегическое, так и особенности территориального управления в системе политического управления. При этом неизбежно затрагивались исторические, юридические, экономико-географические, социально-экономические и иные аспекты территориального

управления. В комплексе это и должно дать политологический подход в исследовании проблемы.

Несмотря на использование данных смежных обществоведческих дисциплин, исследование остается, тем не менее, в рамках политологии. Это не юриспруденция, а взгляд на юридические проблемы с точки зрения политолога; точно так же и не история, а ее политологический анализ; аналогично и сюжеты, связанные с экономической географией, рассматриваются лишь под тем углом зрения, насколько они соприкасаются и взаимодействуют с типично политическими проблемами. Такой стереоскопический взгляд позволяет глубже проследить особенности политического процесса в его территориальном разрезе.

Представляется поэтому, что данное исследование становится одной из первых в российской и зарубежной науке попыток изучения проблемы территориального устройства и управления России в комплексе, с учетом данных исторической, юридической, экономико-географической наук, менеджмента, но, тем не менее, с позиций политической науки.

Разумеется, не все аспекты территориального управления в силу обширности проблематики могли найти отражение в данной работе. Здесь территориальное управление трактуется, прежде всего, сквозь призму понятий территориального размежевания, территориального деления, принципов районирования территорий. В меньшей степени затрагиваются проблемы распределения полномочий, предметов ведения между центром и регионами, поскольку это также проблемы, которые сами по себе требуют отдельного исследования.

При этом территориальное управление исследуется как взаимообразный процесс, включающий как воздействие государства на территорию, так и обратное воздействие территориальных сообществ на государственную власть.

Проблема территориального устройства и управления Российской Федерации стала сегодня одной из наиболее острых в практической политике, выйдя, в частности, на передний план во взаимоотношениях центра и регионов; одновременно она является и одной из наиболее обсуждаемых и дискуссионных в научной и научно-публицистической литературе.

Комплекс вопросов, дискутируемых в науке и на практике, включает в себя следующие проблемы: а) каковы должны быть взаимоотношения между центром и регионами страны; б) каковы должны быть взаимоотношения между регионами; в) каковы должны быть взаимоотношения между регионами и местным самоуправлением; г) каково должно быть распределение полномочий между всеми уровнями территориального управления; д) и, наконец, каково должно быть территориальное устройство Российской Федерации в целом.

Поскольку эти вопросы очень велики и требуют каждый самостоятельного научного анализа, то такое обстоятельство потребовало жестко отграничить рамки исследования – «территориальное управление» – уровнем субъекта государства и анализом его взаимоотношений с центром. Исходя из этого, территориальные границы исследования определялись, прежде всего, таксономическими уровнями, так как проблема «территориальности» в политическом управлении – это именно проблема уровней. Мы не ставили своей задачей изучение мега- и макроуровней (надгосударственного и государственного). Вопросы государства ставились лишь в связи с его делением на мезоуровни

(регионы, или субъекты государства). В этой, и только в этой плоскости рассматривалась и взаимосвязь макроуровня с мегауровнем: проблематика границ, отношения с другими государствами.

Одновременно с этим за пределами исследования закономерно оказалась обширная проблематика микроуровня управления (муниципального), поскольку, во-первых, муниципальный уровень современным законодательством трактуется как отдельный от государственного, что выражено даже в категориальном аппарате (государственное управление, но местное самоуправление), а во-вторых, теория местного самоуправления представляет собой отдельную, своеобразную и сложную проблему для научного исследования.

Иначе говоря, весь перечисленный комплекс проблем сознательно ограничен региональным уровнем управления, вопросы же центрального либо местного уровней управления затрагиваются лишь опосредованно, в связи с проблематикой территориального устройства Российской Федерации, в той степени, в какой они связаны с управлением регионами. В работе рассматриваются не макроуровень или мезоуровень как таковые, а именно их взаимодействие, или, иначе говоря, воздействие макроуровня на мезоуровень, и наоборот.

Работа имеет немало точек соприкосновения с такой субдисциплиной, как регионоведение, однако в строгом смысле к ней не относится, поскольку предполагает несколько иной угол зрения: если регионоведение освещает главным образом внутреннюю жизнь региона, то в нашей диссертации изучается, прежде всего, воздействие центра на регион и региона на центр, их взаимовлияние и взаимодавление. Следовательно, своеобразие предпринятого исследования заключается в том, что если предметом общей политологии являются отношения в основном на макроуровне, а предметом политического регионоведения – отношения на мезоуровне, то предметом настоящего исследования являются взаимоотношения и взаимодействия между макро- и мезоуровнями.

Хронологически работа охватывает современный этап развития России, от момента конституирования независимой и суверенной Российской Федерации в 1990-91 гг. и до сегодняшнего дня; исторический же аспект интересен лишь постольку, поскольку он помогает проследить корни нынешних проблем территориального устройства.

В объектно-предметной области нас, прежде всего, волновали проблемы структуры территориального управления, территориального устройства государства, его административно-территориального деления (далее везде – АТД), обустройства территории.

Таким образом, именно территориальная структура государства, административно-территориальное деление России (причем, прежде всего, на мезоуровне) в его взаимосвязи с проблемами политического управления является основным объектом исследования. При этом административно-территориальное деление понимается, прежде всего, как политологическая категория (несмотря на то, что достаточно подробно изучается в экономической географии и, в меньшей степени, в юриспруденции); здесь исследуются в основном принципы политического регулирования проблем территориального устройства страны.

Данное исследование посвящено территориальным аспектам политического управления. Поэтому к предмету исследования относятся, прежде всего, взаимоотношения между различными территориальными структурами, между центром и регионами, воздействие

территориальных аспектов на политическое управление в целом. Таким образом, если под объектом исследования понимается территориальная структура общества, а под предметом – территориальное управление как воздействие на эту структуру, то в совокупности они образуют территориальное устройство государства.

В целом система территориального управления, как предполагается в исследовании, включает в себя не только территориальное устройство (и тем более не только территориальное деление), но и совокупность управляющих воздействий и взаимодействий и со стороны государства, как на свои территориальные органы, так и на структуры гражданского общества, и наоборот, воздействие общества на структуры государства. Территориальное управление нельзя, таким образом, сводить исключительно к государственному, оно благодаря системе прямых и обратных связей включено в систему именно политического управления.

Не случайно, поэтому, в работе значительное место уделено различным проектам реформ территориального управления, т.к. именно они наиболее ярко показывают, что не только государство воздействует на состояние общества, но происходит и обратный процесс – давления общества на государство. Возникает сложное переплетение неосуществленных и осуществленных проектов; при этом неосуществленные проекты показывают направления мысли ученых, общества, правительства, демонстрируют поливариантность общественного развития. Таким образом, неосуществленные проекты показывают, какова подоснова состоявшихся реформ территориального управления.

Проблемная ситуация заключается в том, что на протяжении всех периодов российской истории многочисленные попытки преобразования управления территориями не привели к построению эффективной системы воздействия на территории, которое обеспечивало бы их оптимальное развитие и управляемость. Наоборот, типичной является ситуация, при которой государство достаточно слабо контролирует процессы, протекающие в его регионах.

В связи с этим проблема, которая исследуется в диссертации – необходимость построения максимально эффективной, оптимальной по количественным и качественным параметрам системы управления территориями (и нахождения критериев такой оптимальности), взаимодействия между центром и регионами, обществом и государством.

Гипотеза, заявленная в исследовании, может быть сформулирована следующим образом: проблема достижения эффективности и оптимальности территориального управления имеет формальную и сущностную стороны. Формальная сторона состоит в том, чтобы достичь количественного оптимума субъектов и объектов управления, т.е. в том, каково должно быть количество подсубъектных образований, и каковы должны быть количественные характеристики каждого из них (численность населения, площадь территории, объем промышленного потенциала, и т.д.). Сущностная сторона проблемы – в том, какова должна быть степень ответственности и уровень полномочий на каждом из этажей территориального управления.

Целью работы является политологический анализ проблем политического и территориального управления в их взаимосвязи и взаимозависимости. Иначе говоря, работа показывает пространственные характеристики политического процесса, то, каким образом

политическое пространство государства оказывает влияние на принимаемые политические решения.

Из этого вытекают и задачи исследования:

- анализ нормативно-правовой базы территориального управления;
- исследование экономических, географических, социальных, культурно-исторических закономерностей изменения территориальной структуры государства.

- осмысление альтернативных (как реализованных, так и нереализованных) вариантов территориального управления, предлагавшихся властными структурами, институтами и представителями общественности;

- выявление совокупности причин, обеспечивавших выбор из ряда закономерностей той, которая признавалась властью оптимальной, гарантирующей целостность Российского государства, эффективность управления страной.

Теоретические и методологические основы диссертации.

Работа строится на политологическом анализе проблемы на основе системного подхода, который позволяет изучить политические процессы в их развитии, в контексте присущей им исторической обстановки, проанализировать особенности современной политической системы России как по сравнению с другими периодами ее истории, так и по сравнению с политическими системами других государств. Этим задачам служит использование структурно-функционального, компаративистского, регионально-управленческого и историко-логического методов исследования. Такой комплексный анализ дает возможность проследить механизм функционирования политической системы на различных этапах ее формирования.

Проблемы территории, пространства, управления ими рассматривались представителями различных обществоведческих наук, поэтому теоретическое осмысление проблем политического и территориального управления в их взаимосвязи развивалось по нескольким основным направлениям.

С одной стороны, поскольку территориальное управление допустимо рассматривать как одну из пространственных характеристик политического процесса, то в рамках политологии оно исследуется, прежде всего, как составная часть теории политического процесса, разработанной классиками американской политологии Д. Трумэн и А. Бентли. При этом в трактовке политического процесса выделяют обычно три основных подхода. В рамках институционального подхода исследуются, прежде всего, отношения государственные, административные: воздействие государства на свои территориальные субъекты, изменения в территориальном устройстве и территориальном делении государства. В рамках бихевиорального подхода лучше всего показываются обратные связи: воздействие на власть индивидуумов, «атомов» политического процесса (в частности, требования общественности, выражаемые на митингах и в обращениях к власти, проекты территориального переустройства, иницилируемые представителями общественности, как отражение их политической психологии). Структурно-функциональный подход играет в этой связи интегрирующую роль, не сводя управление только к деятельности институтов (и воздействию на институты), но и не отрывая деятельность политических акторов от институциональных подоснов.

Во-вторых, политическое управление и его территориальные аспекты рассматриваются в рамках менеджмента как разновидность стратегического управления. «Классическая школа» (А. Файоль, Л. Уайт, Л. Урвик, Д. Муни и др.) предполагает в основном изучение организационных структур, их иерархии, формальных (и безличных) структур и отношений, нормативного регулирования управления. В противоположность этому, школа «человеческих отношений» (А. Маслоу, Э. Мэйо, М. Фоллет и др.) обращает внимание, прежде всего, на неформальные, личностно-окрашенные взаимоотношения в рамках организационных структур, на интересы и психологические основы поведения акторов управленческого процесса.

Социология предлагает свою парадигму исследования проблемы: в рамках социального управления. Здесь можно выделить, прежде всего, концепцию классического рационализма В. Вильсона и Ф. Гудноу, которая была продолжена и развита в теории рациональной бюрократии М. Вебера, но затем подверглась ревизии в трудах Р. Даля, Т. Парсонса, М. Крозье и др.

И, наконец, в экономической географии интересующий нас аспект представлен, прежде всего, теориями экономического районирования и территориального комплексобразования, которые плодотворно разрабатывались в российской и советской науке, начиная с XVIII в. Основы теории экономического районирования можно обнаружить уже в работах исследователей XIX-XIX в. (В.Н. Татищев, К.И. Арсеньев, П.П. Семенов-Тянь-Шанский, Д.И. Менделеев). Окончательное оформление теории экономического районирования получила в классических трудах экономгеографов 1920-50-х гг. (Н.Н. Баранский, И.Г. Александров, П.М. Алампиев, Н.Н. Колосовский, А.М. Колотиевский) и их учеников в 1970-е гг. (Ю.Г. Саюшкин, И.И. Белоусов, Т.М. Калашникова). Логическим продолжением теории экономического районирования стала теория комплексобразования, концептуально разработанная в 1960-80-е гг. в исследованиях Б.З. Мильнера, В.Н. Лаженцева, Н.Т. Агафонова и др.

Степень научной разработанности проблемы.

Поскольку проблемы территориального управления рассматривались с разной степенью разработанности в рамках нескольких наук, то, соответственно, и анализ научных исследований по проблеме позволительно будет разбить на несколько направлений.

1. Общие проблемы макроуправления. Существует значительный массив литературы по государственному и социальному управлению. Здесь выделяются, прежде всего, работы, связанные с именами Г.А. Атаманчука, В.А. Козбаненко, И.А. Василенко, В.Е. Чиркина, Д.П. Зеркина, Е.В. Охотского, В.Г. Игнатова, А.И. Радченко, Ф.В. Шамхалова. Однако в этой литературе, как правило, не вычленяется понятие политического управления, а значит, и не говорится о специфических особенностях именно политического воздействия на управляемые объекты, его отличиях от государственного, социального и макроэкономического управления.

2. Общие проблемы политического управления. Количество литературы по политическому управлению явно недостаточно (можно назвать в основном лишь работы В.С. Комаровского, О.Ф. Шаброва, В.Б. Зотова, В.В. Лобанова, Ф.Д. Кожурина); кроме того, авторы сосредоточились на попытках разграничения понятий политического и общего макроуправления, поэтому очередь до исследования проблем территориального управления в этих монографиях, как правило, не доходит.

3. История управления. Проблемы территориального управления затрагиваются в монографиях и пособиях, посвященных общим проблемам истории государственного управления, среди которых выделяются работы Н.П. Ерошкина, Т.П. Коржихиной, Р.Г. Пихоя, М.А. Сукиасяна, В.Б. Макарова. В них, как правило, раскрываются основные принципы управления территориями на различных этапах истории России; показаны и основные реформы, произведенные в этой сфере. Вместе с тем нельзя не отметить, что проблематика территорий не является магистральной и для этого типа исследований. Работы по истории государственного управления исследуют проблемы регионального управления наряду с управлением центральным, по истории муниципального управления – наряду с местным самоуправлением, но вместе с тем нет работ, посвященных собственно истории среднего звена управления.

Общим недостатком многих работ, касающихся территориального управления, является смешение уровней, когда авторы начинают трактовать проблемы управления либо общегосударственного, либо муниципального; а региональный уровень зачастую при этом выпадает. Так, недавно выпущенная в свет коллективная монография «Административно-территориальное устройство России. История и современность», невзирая на название, в основном освещает, однако, вопросы не территориального устройства страны, а системы ее центральных органов власти. Как представляется, авторы чрезмерно расширительно толкуют понятие административно-территориального устройства. Это еще раз говорит о том, что вычленив из комплекса проблем политического управления именно его региональный уровень – задача трудно разрешимая; тяжело отделить (особенно применительно к ранним этапам русской истории) уровень региона от центрального управления.

4. Юридические аспекты управления территориями как таковыми в литературе вообще практически не раскрываются. В юридической литературе зачастую рассматривается либо отдельно субъект федерации, либо отдельно государство в целом, но не взаимоотношения между ними, тогда как территориальное управление подразумевает именно воздействие и взаимодействие. Кроме того, проблемы территориального управления рассматриваются в работах (не только, впрочем, юридических), посвященных теоретическим основам современного федерализма, как формы территориального устройства. Среди исследований в области современного федерализма можно отметить монографии И.А. Умновой, А.Н. Аринина, Р.Г. Абдулатипова и Л.Ф. Болтенковой, Л.М. Карапетяна, А.Е. Кулова, О.А. Колобова.

5. Экономические аспекты территориального управления исследуются с разных позиций в различных субдисциплинах менеджмента. Так, стратегический менеджмент (О.С. Виханский, А.Т. Зуб, А.Н. Люкшинов, Р.А. Фатхутдинов и др.) интересуется, прежде всего, место предприятия в территориальном разделении труда и его взаимоотношения с территориальными структурами государства. Логистика, в свою очередь, рассматривает территориальные параметры экономики, говоря об оптимизации транспортных потоков, рациональном размещении товаров в пространстве. В этом случае вырисовываются геометрически правильные сферы влияния, близкие по начертаниям к шестиугольным сотам, конструируемым в экономической географии.

6. Географические исследования.

В рамках классической школы экономгеографии в 1990-2000-е гг. продолжались исследования в области территориальной организации общества Б.С. Хорева, А.А. Адамеску, А.Г. Гранберга, В.Л. Каганского, В.В. Кистанова, Г.М. Лаппо, Б.Б. Родомана и др. Тем не менее, в целом можно отметить, что плодотворное исследование теории экономического районирования в советский период сменилось явным угасанием исследований в этой сфере на современном этапе. Это, очевидно, связано с невостребованностью исследований со стороны государства, которое сегодня во многом отказалось от своей планирующей, координирующей и прогнозирующей роли, от комплексности развития народного хозяйства. По этой причине интерес географов сместился в сторону нового научного направления – политической географии.

Исследования по политической географии (среди которых можно выделить, например, работы В.А. Колосова и Н.С. Мироненко, Р.Ф. Туровского, Н.В. Каледина) в силу сложившихся традиций (в частности, тесной взаимосвязи политической географии с геополитикой) в большей степени касаются мировых процессов либо проблем межгосударственных (надгосударственных) отношений. Кроме того, политическая география изучает не столько воздействие географических факторов на политику, сколько воздействие политических факторов на географию. Это не совсем тот аспект, который нас интересует в данном исследовании.

К политической географии примыкают работы последователей так называемого «хорологического подхода» в географии (в частности, Д.Н. Замятина), так как за основу районирования пространства они берут большей частью не экономико-географические, а политико-географические и даже геополитические географические признаки. Исследователи «хорологического» направления претендуют на некую «научную революцию» в географии, «смену парадигм» на том основании, что взамен размещения объектов в пространстве предлагают изучать заполнение пространства объектами.

Смущают, однако, претензии «хорологистов» на монополию в исследовании пространств, которые выглядят не вполне основательно, поскольку в строгом смысле география всегда пространственна. Эти исследователи настаивают на том, что идея районирования является прямым следствием использования хорологического подхода в географии. Однако большинство экономгеографов, создававших теорию районирования, очевидно, даже не подозревали, что руководствуются хорологическими принципами.

б. В рамках политологии вопросы территориального управления затрагиваются в рамках теории политического процесса, исследование которой продолжено такими современными авторами, как Е.Ю. Мелешкина, А.Ю. Шутов, М.В. Жеребкин и др. Кроме того, проблематика территориального устройства затрагивается в некоторых исследованиях, посвященных проблемам политического пространства. Кроме сборников статей, выпускаемых в ИНИОН («Политическое пространство: исторический опыт России и вызов современности», 2001; «Пространство как фактор политических трансформаций», 2003), здесь можно выделить монографии С.А. Королева и В.П. Мохова. Авторы приходят к нескольким плодотворным выводам по возможным вариантам разрешения проблем территориального устройства России, которые были использованы в соответствующих главах нашего исследования. Нужно отметить вместе с тем, что и для них проблемы административно-территориального деления – лишь один

из многочисленных сюжетов исследования. Само пространство понимается здесь скорее как некая философская категория; рассматриваются проблемы общей теории пространства, но не применительно к политическим реалиям современной России.

Таким образом, можно прийти к выводу, что исследований, посвященный политической территории как таковой и управлению ею, относительно немного. Ближе всего, на наш взгляд, к этой проблематике могут быть отнесены монографии В.Б. Зотова, Д.В. Доленко, С.Н. Бабурина, В.Н. Лысенко.

Эмпирической базой исследования являются в основном действующие нормативно-правовые акты. Прежде всего, это Федеративный договор и Конституция Российской Федерации, Конституции республик и уставы областей Российской Федерации, Постановления Конституционного Суда, которые трактуют соответствующие статьи Конституции Российской Федерации, вызывающие споры, и призывают привести региональное законодательство в соответствие с федеральным, а также иные юридические документы (законы и подзаконные акты), как федерального, так и регионального происхождения.

Привлечены по мере надобности документы советского периода: съездов Советов, ВЦИК, а также съездов Коммунистической партии Советского Союза (РКП(б) – ВКП(б)), поскольку именно партия была в советский период ядром политической системы и выполняла государственные функции. Исследуются многочисленные в последнее время проекты по реформированию системы административно-территориального деления. Привлечены также в качестве источника материалы Всероссийской переписи населения 2002 г., иные статистические материалы как в целом по Российской Федерации, так и по отдельным ее субъектам. Использованы как источник выступления руководителей страны советского и постсоветского периодов, а также руководителей регионального уровня.

Научная новизна исследования:

1. Представлена схема, показывающая место политического управления в системе макроуправления. Предложена трактовка, в соответствии с которой политическое управление играет интегрирующую роль во взаимоотношениях с государственным, социальным и стратегическим управлением. Отличительной особенностью политического управления является его полисубъектный характер, поскольку его субъектами могут быть и социум, и государство, и бизнес; при этом субъект управления может в определенных обстоятельствах представлять как объект; а «выход» из системы – соответственно, как «вход».

Предложенная схема имеет дискуссионный характер, она, очевидно, полемизирует с подходами, сложившимися в социологии и менеджменте, где предпочитают трактовать политическое и государственное управление как разновидность социального либо стратегического управления.

2. Разработаны критерии отнесения к политическому уровню управления. Установлено, что необходимыми условиями для перехода управленческого процесса из протополитической в политическую стадию необходимы, в частности, диверсификация групп давления, влияния, интересов, диверсификация элит, диверсификация средств массовой коммуникации; необходим конфликт интересов, а следовательно, и конфликт властных группировок; необходим определенный интеллектуальный и промышленный потенциал; иначе говоря, необходима

развитая политическая, социальная и экономическая инфраструктура. Все вышеперечисленные факторы начинают в полной мере действовать на территориях с населением не менее 200-300 тыс. чел.

3. Предложены определения политической территории. Поскольку в исследовании речь идет в основном об управлении территориями, то необходимо отметить, что понятие территорий употребляется здесь не в географическом смысле, а в политологическом – как ареал протекания политического процесса, его пространственная характеристика. Поэтому и политическое управление в его территориальных аспектах (или территориальное управление, воспринимаемое с политических позиций) понимается как процесс управляющего воздействия на политическую территорию (и, соответственно, обратное воздействие территории на вышестоящий управленческий уровень). Кроме того, неоднократно в исследовании употребляется понятие территориального строительства, которое понимается как процесс создания, изменения, трансформации (укрупнения, разукрупнения, слияния, разделения) политических территорий.

4. В связи с этим в диссертации предложены критерии определения границ политического региона (или политического пространства, политической территории – все эти понятия воспринимаются здесь, в целях настоящего исследования, как синонимичные). Показано, что политический регион отличается от государственного, или административного региона, который требует в основном наличия органов власти (прежде всего исполнительной) и, таким образом, ограничен рамками административно-территориального деления. Отличается он также и от экономического региона, который характеризуется, прежде всего, наличием производственных и транспортных связей, которые, в идеале, ведут к образованию территориальных комплексов.

Поскольку политический процесс является полем взаимодействия общества и власти, а группирование структур гражданского общества, таких, как партии, общественные объединения, некоммерческие организации, и, в особенности, неинституционализованные элементы – группы давления, влияния, интересов, – далеко не обязательно совпадает с административными границами, то и политический регион оказывается нередко значительно бóльшим по площади и численности населения, чем базовый для его формирования государственный регион.

Это, в свою очередь, требует оптимизации количества субъектов государства, приведения их в соответствие с реально сложившимися политико-экономическими отношениями. Именно этим вызваны многочисленные в последнее время проекты укрупнения регионов.

5. В связи с этим в диссертации высказана гипотеза о количественном оптимуме объектов управления.

Вопреки сложившимся в менеджменте подходам, утверждающим, что оптимальное количество управляемых объектов должно насчитывать 7 ± 2 , в диссертации подчеркивается, что всякий раз, когда система территориального управления в России достигала указанных пределов, она стремилась к увеличению количества объектов и, следовательно, к уменьшению их базовых демографических, экономических и прочих характеристик. Это позволяет

предполагать, в свою очередь, и дальнейшую трансформацию созданных в 2000 г. федеральных округов либо в сторону их разукрупнения, либо в направлении создания новых подсубъектных образований внутри федеральных округов. Критериям оптимальности количества субъектов и подсубъектных образований отвечают не предложенные в менеджменте показатели 7 ± 2 , а кибернетические показатели 20-25 единиц управления.

б. На основе всего вышесказанного предложены принципы реформирования системы территориального управления, позволяющие сочетать принципы выборности и назначаемости органов власти в регионах Российской Федерации. Такая двухуровневая структура управления, на взгляд автора, позволяет наилучшим образом использовать преимущества и сгладить недостатки каждого из двух типов управления (на основе выборности либо назначаемости).

Предлагаемая автором схема предусматривает не столько кардинальную реформу территориального устройства, сколько надстройку субъектов управления с ограниченным набором функций, прежде всего контрольно-ревизионных, и назначаемым характером формирования. При этом система управления приобрела бы смешанный, выборно-назначаемый характер.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

1. Политическое управление является одним из важнейших элементов макроуправления, или управления на макроуровне, т.е. управления большими общностями людей либо других производительных сил общества. Политическое управление входит в функциональную подсистему политической системы и может восприниматься как форма протекания политического процесса. Территориальное управление, понимаемое как уровень политического управления, является одним из важнейших элементов в функциональной подсистеме политической системы.

2. Мезоуровень является не только средним, как это явствует из его названия, но и центральным в территориальном управлении, выступая звеном по передаче управленческого сигнала от центра в регионы и муниципии и обратно. Характеристики управляющего воздействия зависят, прежде всего, от политической системы и политического режима, как ее сущностного проявления.

3. Сочетание в России всех форм территориального устройства (унитарной, федеративной и конфедеративной) в сопряжении с пространством и временем является не только феноменом ее исторического развития, но и фактом современного ее состояния, что позволяет осуществить прогностические функции исследования. Точно так же и внутри федеративной формы существует сочетание различных ее видов (национально-территориальной и административно-территориальной федерации), чем еще раз подчеркивается сложносоставный характер территориального устройства Российской Федерации.

4. Противоречия между группами давления и интересов, основанными на этнических либо конфессиональных принципах, могут регулироваться в рамках не только федерализма, но и партиципаторной модели. В наиболее конфликтных регионах такая модель может способствовать гармонизации межнациональных противоречий.

5. Особенности территориального устройства и территориального управления России предопределены взаимодействием ряда объективных факторов: географических,

экономических, демографических, культурно-исторических, юридических. Объективные факторы вступают между собой зачастую в конфликтные отношения, в одних случаях способствуя территориальному расширению и развитию государства (рельеф, водная сеть), в других – препятствуя управлению территориями (климат, плотность населения). Учет объективных факторов в практике территориального строительства происходит на относительно позднем этапе развития государства, и инициатором разработки этих проблем становится не политико-административная, а научная элита.

6. Система территориального управления Российской Федерации характеризуется наличием целого ряда проблем и противоречий, главным из которых является несоответствие административных, экономических, этнических и политических границ территорий. Одной из важнейших управленческих проблем остается отсутствие органов управления средними, промежуточными звеньями территорий: между федерацией и областью, областью и районом, районом и сельсоветом, а также органов управления городскими агломерациями, в то время как в реальном политическом процессе сложились устойчивые связи на этих мезо- и микроуровнях.

7. Необходимость реформы территориального деления и территориального управления диктуется наличием комплекса противоречий и проблем в территориальном устройстве, которые требуют системного подхода в их устранении. Та система территориального управления, которая сложилась в современной России, не позволяет реализовать потенциальные управленческие возможности; она далека от оптимальности и малоэффективна.

8. Проблема качества территориального управления может быть решена основе соблюдения научных принципов, отхода от диспринципности территориального управления, при неуклонном возвышении уровня самостоятельности субъектов федерации, последовательной реализации принципа делегирование полномочий, реализуемых на региональном и местном уровнях управления.

9. Система территориального управления 1990-х гг. характеризуется противоречием между коренными изменениями в качественных параметрах территориального управления (такими, как уровень полномочий региональных властей и степень федерального вмешательства в дела регионов) и практической неподвижностью территориального деления, не отражавшего свершившиеся изменения в политической системе. Отмеченная неподвижность официальной территориальной структуры привела к выстраиванию новой территориальной структуры снизу, на основе неформальных связей между участниками процесса территориального строительства, в частности, в виде межрегиональных экономических ассоциаций.

10. Такие явления 1990-х гг., как отход от выборности региональных и местных руководителей, перекос в уровне полномочий в пользу исполнительной ветви власти, выглядели явным отступлением от достижений предшествующего, перестроечного периода. Последовательное внедрение лозунгов «волшебной силы рынка» закономерно повлекло за собой сбои в территориальном управлении, что выразилось, прежде всего, в отказе от принципов комплексного развития территорий и стратегического планирования, программирования и прогнозирования в территориальном управлении. Недостатки территориального управления в 1990-е гг. аккумулировались в феноменах «регионального

баронства» и «регионального изоляционизма», ставивших под угрозу территориальную целостность Российской Федерации.

11. Принятие Федеративного договора явилось отражением процессов распада в 1990-91 гг. единого союзного государства и дезинтеграционных процессов в конституировавшейся как независимое суверенное государство Российской Федерации. Договор должен был, таким образом, способствовать сохранению единства государства и его сплочению на базе признававшихся всеми участниками договора принципов территориального строительства; в том числе и на основе перехода от декларативной к реальной федерации. Однако заложенные в договоре противоречия между уровнем полномочий различных групп участников не позволили реализовать интеграционные тенденции, что вызвало необходимость перейти к новому этапу урегулирования противоречий в территориальном устройстве и управлении Российской Федерации.

12. В результате принятия Конституции 1993 г. окончательно сформировалось представление о смешанном, асимметричном и договорном характере федерации в России. Закрепленное в Конституции неравноправие субъектов федерации реально угрожает интеграции страны в единое целое. Предложенная Конституцией усложненная процедура изменения статуса, состава и границ субъектов федерации не позволяет разрешить проблему укрупнения регионов и препятствует процессу оптимизации количественных параметров территориального управления. Муниципальный уровень управления, согласно Конституции, формально-юридически выведен из зоны государственного управления, однако на деле сохраняется фактическая зависимость от государства, так же как стремление государственных структур прямо и непосредственно управлять муниципальными образованиями. Механизмами, которые позволяют держать муниципии «на коротком поводке», являются прежде всего использование административного и финансового ресурсов.

13. Создание федеративных округов позволило привести в относительное единство систему территориального управления, не только нормализовав нормативно-правовую базу, но и приведя в действие политические рычаги воздействия на регионы. Федеральные округа выступают в территориальном строительстве России как элемент унитарности внутри федеративного государства, стягивающий систему территориального управления и предохраняющий ее от рецидивов «регионального баронства». Тем не менее, проблема оптимизации территориального управления остаётся до конца неразрешённой, и это приводит к дальнейшим попыткам унификации политических систем субъектов федерации с общефедеральной политической системой.

14. Начавшийся процесс точечного укрупнения регионов Российской Федерации позволяет прогнозировать крайне осторожный характер этого процесса в ближайший период, ограничение его ликвидацией только тех субъектов, которые были искусственно выделены в период суверенизации 1991-92 гг. Существующее законодательство также препятствует обвальному характеру преобразования территориального устройства, поскольку предполагает ступенчатую схему объединения регионов при согласовании интересов всех участников объединительного процесса.

15. Очевидное усиление унитарных тенденций в политическом процессе имеет, прежде всего, объективный характер. Искаженное восприятие идей выборности, демократии и федерализма в течение 1990-х гг. привело к дискредитации этих идей и вызвало естественную обратную реакцию как среди политической элиты, так и в массовом политическом сознании. Изменения в системе территориального управления, произведенные в 2004–05 гг., могут иметь неоднозначные последствия как для территориального управления, так и для политической системы в целом, так как содержат в себе противоречивые тенденции. Не отменяя прямо действие Конституции и заложенные в ней базовые ценности, они, тем не менее, подвергают эрозии и деформации их практическое воплощение. Сочетание общемировых тенденций и специфических для России проблем и угроз, с которыми сталкивается территориальное строительство в нашей стране, ставит проблему сохранения управляемости ее территориями и сохранения территориальной целостности России.

Практическая значимость исследования и использование полученных результатов.

Практическая актуальность темы определяется очевидным несовершенством и устарелостью существующей структуры управления территориями и недоучетом при проводимом районировании территорий политического фактора, который, безусловно, усложняет процессы регулирования взаимоотношений между центром, регионами и муниципиями. Осознание этого факта со стороны государства стало одним из побудительных мотивов при создании федеральных округов в 2000 г. и начавшейся в 2003 г. реформы муниципального управления; тем не менее, процесс совершенствования территориальной структуры государства находится только в начальной фазе своего развития.

Предложения и рекомендации, изложенные в диссертации, могут быть использованы в практике государственного управления в процессе совершенствования территориального деления, территориального устройства и территориального управления Российской Федерации. Критерии районирования территорий, предложенные автором диссертации, могут быть положены в основу создания новых и реформирования существующих регионов.

В учебном процессе материалы диссертации могут быть применены в преподавании курсов политологии, регионоведения, теории государственного управления, при проведении спецкурсов, в процессе специализации магистров и аспирантов.

Апробация исследования.

Промежуточные результаты исследования были доложены в форме научных сообщений на II и III Всероссийских конгрессах политологов (Москва, апрель 2000 г. и апрель 2003 г.), II Международном симпозиуме ЮНЕСКО «Фундаментальное университетское образование» (Нижний Новгород, сентябрь 2000 г.), II Всероссийской научно-практической конференции «Власть и общество: история и современность» (Нижний Новгород, май 2000 г.), II Всероссийской научно-практической конференции «Вертикаль власти: проблемы оптимизации взаимодействия федерального, регионального и местного уровней власти в современной России» (Ростов-на-Дону, июнь 2001 г.), II Всероссийской научно-практической конференции «Управление и самоуправление в обществе» цикла «Проблемы социального управления» (Нижний Новгород, декабрь 2001 г.), III Всероссийской научно-практической конференции «Государственное управление в России: традиции и современность» (Нижний Новгород, май

2002 г.), конференции по российской политической регионалистике (Нижний Новгород, октябрь 2004 г.), конференции «Россия в мировом политическом процессе» (Санкт-Петербург, февраль 2005 г.), II Всероссийской научно-практической конференции «Информационно-аналитическое обеспечение стратегического управления: теория и практика» (Москва, май 2005 г.), Всероссийской конференции «Социальное управление, коммуникация и социально-проектные технологии» (Москва, октябрь 2005 г.), конференции «Актуальные проблемы правоведения и политологии в России на современном этапе» (Красноярск, октябрь 2005 г.), VI Международной научной конференции «Россия: тенденции и перспективы развития» (Москва, декабрь 2005 г.), конференции «Реформы в России и Россия в реформирующемся мире» (Санкт-Петербург, февраль 2006 г.) и др.

Большинство этих сообщений были опубликованы в форме статей в сборниках по итогам проведенных мероприятий.

Материалы работы были использованы при разработке программ, учебных планов и учебных пособий по курсам «Политология», «Система и технологии государственного управления», «Государственная политика и управление», спецкурсам «Политическая система Российской империи и проекты ее реформирования», «Территориальные основы политического управления», «Федеральный округ – особенности и проблемы развития на современном этапе».

Структура диссертации определяется целью и задачами исследования и включает введение, четыре главы, разделенных на параграфы, заключение, список использованных источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы диссертации, проводится анализ степени ее научной разработанности, ставится цель, определяются задачи, отмечается ее практическая значимость, раскрывается научная новизна работы, дается характеристика эмпирической базы работы и основных методологических принципов исследования.

Первая глава **«Общие основы теории политического и территориального управления»** состоит из трех параграфов. В первом параграфе, **«Политическое управление и его место в системе макроуправления»**, рассматриваются общие проблемы теории управления и, в частности, политического управления. В нем дается общее понятие политического управления; определяется место политического управления в системе макроуправления, среди таких видов управления, как государственное, социальное, стратегическое.

Отличительной чертой политического управления является многосубъектность его природы. Так, если субъектом государственного управления является государство; субъектом социального управления – социум, а субъектом стратегического управления – бизнес (либо другие хозяйствующие субъекты, структуры производства), то на стыках будут возникать отношения «государство – общество», «общество – бизнес», «государство – бизнес», и, наконец, сложные отношения «государство – общество – бизнес». Роль политического управления заключается в урегулировании отношений, возникающих между различными видами макроуправления.

При этом субъектные отношения в политическом управлении взаимны: субъект политического управления может являться и его объектом. Так, государство (субъект) воздействует на институты гражданского общества (объект), а институты гражданского общества (субъект), в свою очередь, воздействуют на государство (объект). В силу столь сложной субъектной природы здесь «выход» из политической системы зачастую предстает как «вход»: институты гражданского общества не просто воспринимают веления и действия государственной власти, но и оказывают на нее давление с целью добиться желаемых велений и действий. Эти два парадокса (объект как субъект и выход как вход) иллюстрируют различие между политическим и иными видами управления.

Имея в виду диалектику взаимоотношений понятий власти и управления, политическое управление можно понимать двояко: а) как высший эшелон управления (не административное, как сугубо исполнительное, но политическое управление); б) как управление дисперсное по составу, включающее в себя несколько компонентов (не только государственное, но и государственно-общественное, общественно-государственное и специфически общественное управление).

В первом случае проблема политического управления становится частью более общей проблемы соотношения этажей управления. При этом разница между политическим и административным управлением такова же, как и между социальным и административным, государственным и административным, стратегическим и административным видами управления: административное управление является подосновой, нижним этажом всех видов макроуправления.

Во втором случае существенно важно различие методов воздействия на управляемые объекты: исключительно командно-административные, к которым тяготеет государственное управление, либо сочетание прямых и непрямых методов управления. Если государственное управление имеет непосредственно-властный характер, то политическое управление подразумевает, в том числе, наличие косвенных рычагов воздействия на принятие решений.

Говорить только и исключительно о государственном управлении можно там, где отсутствует гражданское общество. Иначе говоря, поглощение государством общества приводит к поглощению государственным управлением управления политического. При отсутствии гражданского общества не может быть никакой иной политики, помимо государственной; и легальной политической активности, кроме предрешенной государственными решениями.

Следовательно, условием появления специфически политического управления становится политическая демократия. Политическое управление подразумевает не прямое, директивное командование, а вовлечение институтов гражданского общества в процесс выработки политических решений и их воздействие на государственную власть.

Исходя из диалектики взаимоотношений понятий государства, власти и политики, можно выделить следующие виды управления: а) управление государственное и политическое (воздействие государства на общество, понимаемое, прежде всего, как процесс принятия политических решений); б) управление политическое, но не государственное (воздействие общества на государство, реализуемое в политическом участии); в) управление

государственное, но не политическое (саморегуляция государственного аппарата: организация государственной службы, прохождение чинов и званий и т.д.).

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что политическое управление является связующим элементом, синтезирующим, интегрирующим различные виды управления. Соответственно, велика и роль политологов для интеграции и координации различных отраслей знания (юриспруденции, социологии, экономической географии и менеджмента) при изучении различных видов макроуправления.

Второй параграф, «**Политическое управление и территориальное управление**», посвящен диалектике взаимоотношений между понятиями политического и территориального управления. С одной стороны, территориальное управление – не все политическое управление, а только его часть (этаж, уровень); но, с другой стороны, и политическое управление – не все территориальное управление, а только его часть, поскольку оно обладает также признаками управления экономического, социального и, наконец, государственного.

Теория власти, предложенная политической наукой, выделяет чаще всего четыре уровня власти: мега- (международные, межгосударственные объединения), макро- (государство), мезо- (субъекты государства) и микро- (муниципии). Возникает проблема: начиная с какого из этих описанных уровней позволительно говорить о политическом процессе и политическом управлении, иначе говоря, на каком из этих уровней проходит граница между политическим и дополитическим. Можно предположить, что для восприятия процесса как политического необходимо: наличие групп интересов и конфликта интересов; конкуренции разнородных политических элит; конкуренции средств массовой коммуникации. Необходимы, следовательно, диверсификация групп давления, влияния, интересов, диверсификация элит, диверсификация средств массовой коммуникации. И наоборот, монополия на власть и властные ресурсы (административные, финансово-экономические, культурно-информационные) лишает территорию качеств политической территории.

В политике необходим конфликт интересов, а следовательно, и конфликт властных группировок. Без этого нет политического процесса, нет и политического управления. Необходимо, далее, наличие: определенного интеллектуального потенциала, в т.ч. научного; определенного индустриального потенциала. Иначе говоря, необходима развитая политическая, социальная и экономическая инфраструктура. Исходя из всего вышесказанного, можно отметить, что может быть названа политической только территория: обладающая политическими органами управления; развитыми структурами гражданского общества; подвергающаяся воздействию политических структур; управляемая политическими методами.

Политическая территория может быть иначе определяема как политический регион с присущими ему признаками. Нам представляется, что регион только тогда в полной мере может быть назван политическим пространством, когда в нем наличествуют выборные органы власти, сформированные на основе принципа разделения властей. Можно сказать, что границы политического региона определяются зоной влияния негосударственных акторов, таких, как политические партии, профсоюзы, группы давления, группы интересов, некоммерческие организации. Воздействует на эти границы деятельность научных и образовательных сообществ (а вузы и научные институты создают свои отделения и филиалы часто далеко за пределами

административных границ). Наконец, невозможно переоценить значение экономических связей. Транспортная инфраструктура, сырьевая база, система смежников и поставщиков обычно далеко выносятся за пределы территориальных образований. Не привязаны к сетке территориального деления дочерние отделения корпораций.

Государственный регион может восприниматься в этом случае как базовый при формировании политического региона, как своего рода инкубатор для выращивания региона, основанного на политических принципах. Однако дальнейшее функционирование политического региона уже далеко не обязательно будет сковано рамками административных границ.

В контексте всего сказанного выше территориальное управление воспринимается как один из уровней политического управления; иначе говоря, это управление территорией, обладающей вышеперечисленными признаками политического уровня.

В третьем параграфе «**Территориальное устройство и территориальное деление**» рассмотрены как общие основы теории форм территориального устройства, так и ее преломление применительно к российскому опыту.

Между понятиями «территориальное управление», «территориальное устройство» и «территориальное деление» существует очевидная взаимосвязь. Территориальное устройство, наряду с территориальным делением, подразумевает юридические отношения между территориальными единицами: статус этих единиц и форму территориального устройства. Территориальное управление подразумевает воздействие на элементы территориального устройства. Таким образом, если территориальное устройство предполагает параметры, рамки воздействия на территориальное деление, территориальные единицы, то территориальное управление иллюстрирует сам механизм этого воздействия. Соответственно, все эти элементы соотносятся между собой как часть и целое: территориальное деление воспринимается как составная часть территориального устройства, которое, в свою очередь, подведомственно территориальному управлению.

Принципы территориального управления в значительной мере определяются формой территориального устройства. Так, унитаризм подразумевает наличие, прежде всего, вертикальных связей, при которых существует соподчинение всех уровней управления, строгую централизацию управления, вплоть до назначаемости региональных властей. В то же время федерализм означает разграничение полномочий между центром и регионами, право регионов на законотворческую деятельность, не противоречащую федеральному законодательству, наличие избираемых органов власти, как в законодательной, так и в исполнительной ветвях власти.

В свою очередь, конфедерация предполагает перевернутую пирамиду распределения полномочий: не центр решает, какую часть своих полномочий передать вниз, как в федерации, а наоборот, регионы отдают часть своих полномочий центру по своему усмотрению; законодательство строится таким образом, что не региональные законы основываются на федеральных, а наоборот, общее законодательство конфедерации не может противоречить субъектному.

Характерной особенностью России на всех этапах ее истории (киевском, московском, имперском, советском и постсоветском) является переплетение всех трех принципов территориального устройства: унитарности, конфедерализма и федерализма. Таким образом, на всех этих этапах не представляется возможным четко определить тип территориального устройства России. Если учесть, что основные факторы, объясняющие сложный, многосоставный характер территориального устройства России, мало изменяются, то это позволяет экстраполировать тезис о неоднозначной определмости формы территориального устройства не только на прошлое, но и на будущее состояние российского государства.

Различные подходы к разрешению территориальных проблем отражаются в типах федерации: административно-территориальной и национально-территориальной. Создание национально-территориальных автономий становится обычно реакцией со стороны государства на обострение межэтнических противоречий. Однако такой механизм разрешения противоречий – далеко не единственный и вовсе не обязательно оптимальный: возможна, например, национально-культурная автономия. Именно реализация национально-территориальной федерации влечет за собой появление концепции титульного этноса, что ведет, в свою очередь, к неравноправию граждан в зависимости от национальности. Таким образом, эта концепция закладывает мину замедленного действия под единство государства, чревата опасностью перерастания конфликтов из латентной в открытую и даже вооруженную фазу развития. Кроме того, именно национально-территориальная федерация благоприятствует формированию региональных политических элит на этнической основе, когда руководители территорий прямо заинтересованы в максимальном возвышении своего статуса, вплоть до независимости от центра.

Противоречие между административно-территориальным и национально-территориальным принципами приводит к формированию концепций смешанной, или асимметричной федерации, характерным примером которой является Российская Федерация. К этой концепции примыкает и понятие, также часто употребляемое по отношению к современной России, договорной федерации, подразумевающее наличие отдельных договоров между федеральным центром и территориями (прежде всего, национально окрашенными), что неизбежно влечет за собой неравенство прав и привилегий отдельных регионов.

Из всего вышесказанного следует, что на проблемы территориальной организации населения накладываются и проблемы межэтнических взаимоотношений. Этнический фактор всегда является осложняющим фактором в процессе территориального размежевания, препятствуя оптимизации территориального управления. Общий вывод, который следует из обзора форм территориального устройства, состоит в том, что оптимальным для России будет не следование одной из вышеприведенных форм, а их сочетание. Такое полиэтническое и поликонфессиональное государство, как Россия, предполагает сложный, многосоставный характер федерации.

Вторая глава **«Основные принципы и закономерности территориального управления»** делится на три параграфа. Первый параграф **«Факторы формирования территориальных объединений»** посвящен исследованию основных факторов, воздействующих на территориальное управление в России.

Среди этих факторов выделяются, прежде всего, природно-географические факторы, такие, как равнинный характер основного массива территории России, обилие полноводных рек, оторванность от морей, особенности климата.

Далее идут собственно экономические факторы. К ним, прежде всего, можно отнести освоение промышленности и устройство транспортных путей. Причем взаимосвязь между экономическими и административными факторами здесь двойная, так как не только хозяйственное развитие влечет за собой появление новых центров территориального тяготения, но и административные границы, в свою очередь, также влияют на размещение предприятий, строительство дорог: каждый регион произвольно стремится создать замкнутую, самодостаточную экономическую систему, что при непрерывном развитии может привести к аваркии.

Поскольку связь между размерами территории страны и уровнем её экономического развития не прямая, а скорее обратная, то при анализе этого фактора можно воспользоваться словами К. Маркса о взаимообусловленности уровня развития производительных сил и пространства: для эффективного развития производительных сил наличия одного пространства недостаточно – оно должно быть определенным образом организовано. Наиболее организованным пространством всегда окажется то, в пределах которого уровень противоречий между элементами производительных сил сведён к минимуму. В этом смысле Россию традиционно отличало отставание в развитии (и размещении) промышленности, прежде всего обрабатывающей, и, в особенности, в развитии транспортной сети.

Для России характерна не только относительная слабость транспортных путей, но и центростремительный (радиальный) характер их расположения: и шоссейные, и железные дороги, как правило, ведут из столицы страны к центрам областей, из центров областей – к центрам районов, а из центров районов – к центрам сельсоветов. В то же время соседние центры зачастую не имеют прямых средств сообщения и вынуждены общаться друг с другом через центры более высокого порядка.

Немаловажное значение во внутреннем территориальном управлении имеет и геостратегическое положение (или геополитические факторы) страны. Россия является, с одной стороны, мостом между Европой и Азией, а с другой стороны – естественным барьером между ними. Это приводит к тому, что и административные центры территорий зачастую располагаются либо по рубежам обороны («засеки») давно минувших лет (Белгород, Курск, Воронеж), либо являются пограничными городами, непосредственно связывающими Россию с соседними государствами (Хабаровск, Владивосток, Благовещенск).

Также немаловажным фактором с точки зрения интересующей нас проблемы является то, что на протяжении столетий Россия была страной, неуклонно расширявшей свои внешние рубежи, прежде всего в южном и восточном направлениях. Это географическое расползание, непрерывная экспансия также естественным образом приводили к появлению новых городов, административных центров, размежеванию регионов.

С самого начала Русь отличалась от европейских государств так называемым форпостным характером территориального расширения. Признаком принадлежности той или иной земли к государству была не ее возделанность, обработанность, не распределение земли

между земледельцами и землевладельцами (как это было в Европе), а наличие в центре такой земли некоего форпоста, называемого погостом, острогом, кремлем, крепостью, – проще говоря, центра сбора дани, перераставшего затем и в административно-хозяйственный центр территории. Многие русские города возникли именно таким образом.

Обширность и разнообразие территорий диктовали и следующую характерную черту управления территориями в России – гиперцентрализм, воспроизводившийся на всех этапах ее развития. Государственная власть в России традиционно не доверяла региональным властям, и стремилась, поэтому, канализировать на себя принятие даже тех решений, которые по природе своей вовсе не требовали прямого вмешательства государства и вполне могли бы быть решены на местном уровне управления (таких, как конкретный состав местного аппарата власти и уровень его материального обеспечения, разрешения на открытие производств и строительство).

В то же время этот избыточный, мелочный контроль за действиями региональных властей парадоксальным образом приводил и к фактическому самоуправлению территорий (и их неуправляемости со стороны государства): понимая неисполнимость многих, если не большинства, властных велений центра, региональные и местные власти переходили на путь незаконных и бессудных распоряжений, приписок, подтасовок. В итоге возникал своеобразный информационный вакуум центра, затруднявший реальное территориальное управление.

Следующим важным направлением является сочетание демографических факторов, таких, как плотность населения, характер расселения, уровень и направление миграций. Прогрессирующей тенденцией в течение всего XX в. в России было обезлюдивание районов центральной России, прежде всего так называемого Нечерноземья. Важным экономико-демографическим фактором является уровень урбанизации. Россия традиционно, вплоть до середины XX в., была страной сельской. Между тем именно город традиционно являлся тем центром, вокруг которого группировались территории. Развитие городов находится в тесной взаимосвязи и с транспортным развитием.

В условиях постиндустриального общества обостряется и борьба различных функций городов. Традиционная в России привязка крупнейших промышленных предприятий к административным центрам регионов явно устарела, индустриальная и административная функции городов вступают в очевидные противоречия, поэтому в последнее время возникают различные концепции формирования административных центров, не отягощенных промышленной инфраструктурой.

Следующим, но не последним по важности фактором являются культурно-исторические условия. Уже на первых этапах формирования российской истории начинают сказываться такие важнейшие ее факторы, имевшие многообразные последствия в дальнейшем, как полиэтничность и поликонфессиональность (по крайней мере, двуконфессиональность) состава ее территории, предполагавшие, в свою очередь, и разнопорядковость уровней управления территориями. Предоставление этническим анклавам начал самоуправления и автономии влекло за собой, в свою очередь, некую экстерриториальность их управления. Помимо чисто этнических факторов, влияет на территориальную организацию общества и наличие этнографических групп.

Наконец, можно выделить юридические факторы. Нормативно-правовая база, существующая в стране, может способствовать либо препятствовать реформированию территориального устройства, она задает условия, в рамках которых происходят территориальные изменения.

Традиционным в России было представление о том, что центральная власть может по своему усмотрению изменять административные границы и прочие параметры территорий, не принимая во внимание мнение как местных органов власти, так и самого населения. В последнее время возобладала противоположная тенденция, при которой центр выступает лишь в роли своего рода регистратора решений региональных властей, что тоже представляется некоторым перекосом.

Таково сочетание факторов, воздействующих на структуру территориального управления и обуславливающих направления его дальнейшего возможного развития. Нетрудно заметить, что разнообразные факторы, оказывающие воздействие на территориальное управление России, находятся друг с другом в конфликтных отношениях. Можно выделить факторы благоприятные (преимущественно равнинный рельеф местности, облегчающий контакты, развитая водная сеть, служащая транспортным средством) и неблагоприятные (климат, слабая заселенность большей части страны, слабое развитие дорожной сети). Кроме того, их можно подразделить на естественные (например, природно-географические) и антропогенные (экономические, юридические).

И, наконец, необходимо учитывать, что политическое управление не только воспринимает реально существующие факторы, но и искажает их действие, ступая тем самым в конфликтные отношения со всем комплексом объективных факторов территориального строительства.

Иначе говоря, изучая сочетание политических и неполитических факторов территориального управления, мы можем проследить не только воздействие географических, экономических и культурно-исторических факторов на политику, но и обратное воздействие – политики на экономику, географию, демографию и культурно-психологические особенности национального сознания и поведения.

Во втором параграфе **«Проблемы территориального управления в России»** рассматриваются проблемы, обуславливающие структуру территориального управления в современной России.

Так, не всегда очевидны критерии, которые приняты за основу при образовании и разграничении административных единиц. Далеко не обязательно соблюдаются принципы естественного тяготения, и, прежде всего, экономического, территорий к административному центру, транспортной доступности и т.д. При этом областной центр должен быть действительным, в том числе и экономическим центром, узлом транспортных путей. На деле областные города зачастую не соответствуют этому требованию, а сами области становятся совершенно разорваны, разобщены. В некоторых областях сформировались более крупные, чем областные города, промышленные центры, неизбежно притягивающие к себе окрестные территории, а это порождает своеобразное «двоецентрие» в территориях. К этому добавляется

феномен «вторых городов», приближающихся по своему потенциалу к административному центру, характерный для большинства регионов России.

По мере территориального расширения России ее столицы (Москва и в особенности Санкт-Петербург) приобретали все более эксцентрический характер. Логика развития, казалось бы, требовала переноса столицы на восток, в азиатскую часть страны. Однако сформировавшееся представление о том, что столицей государства должен являться его наиболее крупный город, привело к тому, что столичные функции законсервировались на западной окраине. Распад СССР, ухудшение геостратегической конфигурации и приближение границы страны к столице вновь обострили проблему. Перенос столицы в азиатскую часть страны мог бы быть благоприятен и с геополитической точки зрения, в целях укрепления территориальной целостности Российской Федерации, учитывая евразийский характер геостратегического расположения России и усиливающийся с каждым годом «демографический навес» Китая, Японии и Кореи над слабонаселенными Сибирью и Дальним Востоком.

Еще одна проблема – это проблема масштабирования, т.е. вопрос о том, каковы должны быть размеры региона. Ясно, что размеры региона должны быть достаточны для того, чтобы обеспечить его реальное самоуправление. Проблема реальной самоуправляемости регионов и районов напрямую связана с финансированием, уровнем самообеспеченности, степенью зависимости от более высоких уровней управления.

Сложившаяся в 1930-50-х гг. система территориальных единиц привела к значительному разбросу в размерах территории и населения различных единиц управления. Соответственно с разницей в потенциале субъектов, велика разница и в количестве подсубъектных муниципальных образований в них. В наиболее крупных из субъектов федерации количество непосредственно управляемых городов и районов также достигает 45-50 и даже 80 единиц (как в Московской области), что, разумеется, противоречит законам менеджмента и делает затруднительным управление подведомственной территорией. Это, в свою очередь, порождает идею о формировании промежуточного звена управления между регионом и местным самоуправлением. С проблемой промежуточного звена тесно соприкасается и еще одна проблема: чрезмерного количества единиц и чрезмерной дробности нижнего звена управления, его микроуровня, который сегодня назвали бы муниципальным. Это, естественно, снижает эффективность управления.

Следующей проблемой, которая не нашла на сегодняшний момент аккуратного разрешения в территориальном управлении, является проблема границ. Практика показала, что попытки провести «естественные» границы, совпадающие с природными рубежами – горными хребтами, крупными реками и т.п., наталкиваются на действие иных, прежде всего, экономических и политических факторов. Еще более неосуществимыми становятся такие попытки при необходимости учета этнического фактора. Ареалы этнического расселения зачастую изломаны, имеют так называемые эксклавы (территории, вынесенные за пределы основной). Принцип совпадения административных и этнических границ на практике также оказывается неосуществимым. Возникает двойной эффект: с одной стороны, учет этнического фактора искажает принципы экономико-географического районирования, с другой стороны, необходимость учета экономико-географических факторов искажает естественные этнические

границы. Между тем этноэлиты традиционно жестко сопротивляются созданию укрупненных экономических районов и отстаивают автономность своего национально-государственного бытия. В России, так же, как и в мировой практике, попытки установить наиболее «справедливые» границы», с учетом данных экономической, географической и, в особенности, исторической науки нередко приводят только к обострению межнациональных конфликтов или выводят локальные конфликты на уровень государственных и даже межгосударственных.

На это накладываются проблемы, наиболее характерные для начала 1990-х гг., когда регионы России стремились «огосударствить» и свои административные границы с другими регионами, закрывая доступ товаров и затрудняя перемещения людей. Эти проблемы, как правило, становятся более выпуклыми в моменты обострения экономических кризисов – таких, как «черный вторник» 1994 г., дефолт 1998 г. Все это показывает, что административные границы играют далеко не формально-юридическую роль, они и сегодня остаются барьером на пути межрегиональных и межрайонных связей. Эти границы нередко становятся «полосой обезлюдивания», откуда уходит население, исчезает инфраструктура, осложняется транспортная связь.

С проблемой территориального управления напрямую связано и развитие городских агломераций. Современные городские агломерации выходят за рамки существующих административных образований, тем самым обесмысливая существующую сетку административно-территориального деления. Несовпадение естественных и административных границ мы можем наблюдать и во внутригородском управлении.

Обозначившийся переход от индустриальной к постиндустриальной фазе развития все заметнее отдаляет сложившуюся сетку административно-территориального деления России от реальных экономических связей и отношений. Именно этим не в последнюю очередь вызваны многочисленные в последнее время предложения по реформе территориального управления страны.

В третьем параграфе **«Критерии эффективности и оптимальности территориального управления»** указывается, что главной проблемой территориального управления является необходимость построения максимально эффективной, оптимальной по количественным и качественным параметрам системы управления территориями, то есть такой системы, которая позволяла бы функционировать без сбоев механизму обратной связи во взаимоотношениях между государством, обществом и личностью на различных территориальных уровнях управления. Очевидно, что описываемая в подобных характеристиках эффективность территориального управления может быть достижима только в рамках политической демократии и развитого гражданского общества, то есть при условии функционирования механизма «обратной связи», предохраняющего управление от вредных для общества и малопродуктивных решений.

При этом практика государственного строительства указывает нам на неустранимое до сих пор противоречие. С одной стороны, государство стремится (или, по крайней мере, должно стремиться) осуществлять максимально эффективное управление территориями. Побудительным мотивом при многочисленных реформах территориального управления, как

реализованных, так и нереализованных, было именно осознание неэффективности сложившейся системы и стремление достичь искомой эффективности.

С другой стороны, эта цель не была достигнута ни на одном из этапов реформирования территориального управления. Многочисленные попытки преобразования управления территориями не привели к построению эффективной системы воздействия на территории, которое обеспечивало бы их оптимальное развитие и управляемость. Потенциально примером успешного разрешения заявленной проблемы могло бы послужить экономическое районирование 1920-х гг., однако оно было свёрнуто, едва начавшись.

Следствием этого противоречия явилось то, что государство, как правило, достаточно слабо контролирует процессы, протекающие в его регионах. Конкретные формы, иллюстрирующие данное положение, могут быть различны на разных этапах политического развития: от удельной системы древней Руси до феномена «региональных баронств» в современной России. Ответом на эту проблему становились спорадические попытки государства взять под свой полный контроль региональные политические процессы, однако эти попытки зачастую приводили к обратному результату: заявленная государством предельно жесткая централизация оборачивалась фактическим самоуправлением огромных регионов, от Дона до Сибири.

Стремление централизовать, вплоть до мелочей, управление регионами приводило к стагнации регионального развития, так как центральная бюрократия по определению не способна учитывать специфику того или иного региона, исследовать и использовать все местные особенности территорий.

В проблеме достижения эффективности и оптимальности территориального управления можно выделить две стороны: во-первых, это проблема эффективности самой структуры территориального устройства; во-вторых, – проблема эффективности территориального управления как такового.

Так, исследование структуры территориального управления требует анализа, прежде всего, его количественных характеристик, в частности, количества единиц территориального управления. В этом смысле система территориального управления России на различных этапах своего развития знала две крайности:

а) либо число управляемых объектов становится избыточно большим (более 300 уездов в донпетровской России, около 100 единиц управления в предреволюционной России, 89 субъектов Федерации сегодня), а их роль и значение, соответственно, падают;

б) либо число объектов управления резко уменьшается (8 губерний у Петра I, 7 федеральных округов у Президента В.В. Путина), но сами они становятся чрезмерно крупными, а потому малоуправляемыми.

История территориального управления в России представляет, таким образом, постоянное чередование волн укрупнения и разукрупнения территориальных единиц. Это чередование волн территориального деления показывает, что всякий раз при проведении территориальных реформ и укрупнение, и разукрупнение превышают допустимые пределы. Система стремится к оптимуму, но достигает максимума (до нескольких сот регионов) или минимума (7-8 регионов). В связи с этим закономерно возникает вопрос: каково должно быть

число управляемых объектов на каждом этапе управления в такой системе территориального устройства?

Менеджмент предлагает нам для характеристики управляющего воздействия т. н. число Меллера (7 ± 2). Однако этот принцип, возможно, действенный при управлении организациями и предприятиями, оказывается не вполне подходящим там, где дело касается управления территориями. Эмпирическим путем мы установили, что всякий раз, когда число управляемых объектов сокращается до 7-8, система стремится разукрупнить регионы. В связи с этим, как представляется, более продуктивным было бы использование кибернетического принципа, подразумевающего, что число охватываемых той или иной системой подсистем должно насчитывать 20-25 единиц.

Вторым вопросом при анализе эффективности территориального управления становятся количественные характеристики самого региона (численность населения, площадь территории, научный, промышленный потенциал, и т.д.).

При существующем разбросе между регионами в численности населения, а также в экономическом и интеллектуальном потенциале лишь самые крупные субъекты федерации, с населением не менее 3-4 млн. чел., имеют шанс выйти на уровень действительно самостоятельных, внутренне самодостаточных регионов, образующих собой замкнутые системы управления. Более мелкие регионы (особенно с населением менее 1 млн. чел.) в такой ситуации неминуемо становятся заложниками более крупных регионов, неизбежно в своем развитии зависят от них и от федерального центра. Именно этим объясняются многочисленные предложения и проекты об укрупнении субъектов.

При исследовании вопроса о том, какие размеры территориальных единиц были бы оптимальны, необходимо выделить:

а) первичную самодостаточность региона, при которой он способен обеспечивать внутренние хозяйственные связи и нужды, создавать местный торговый рынок (такая первичная самодостаточность возникает, видимо, при уровне $\approx 200-300$ тыс. чел, т.е. при уровне, который мы определили как пограничный для формирования политической территории);

б) и вторичную самодостаточность региона, когда он вступает в сложные многообразные связи с иными рынками и регионами. Именно этот уровень (в масштабах $\approx 3-4$ млн. чел.) по преимуществу обеспечивает непосредственную связь с центром.

Те же критерии можно отнести и к местному самоуправлению. Здесь можно выделить:

а) мелкую земскую единицу, по определению не способную выполнять подлинно земские функции, насчитывающую $\approx 10-15$ тыс. чел. и менее (именно такие характеристики имеет большинство современных сельских районов, которые в силу этого не могут обеспечить финансирование местных бюджетов);

б) и подлинно самоуправляемую местную единицу, обеспечивающую действительную автономию местного самоуправления и напрямую связанную с центром: такие отношения возникают при уровне $\approx 60-80$ тыс. чел. и более.

Кроме количественных критериев, структуры территориального управления характеризует также и конфигурация самих управленческих звеньев. Сюда относится, прежде всего, несовершенство границ, искажающее управленческие отношения и снижающее эффективность

управляющего воздействия. России традиционно присуще несовпадение границ: административных и экономических, административных и этнических. Изначально границы складывались хаотически, принадлежность города либо волости к тому или иному уезду становилась делом случая. При создании губерний перечисленные выше факторы территориального управления не были приняты во внимание, возобладал механистический подход к формированию государственных территорий. Поскольку же при всяком территориальном преобразовании предыдущие границы не исчезали вовсе, а так или иначе использовались в новом территориальном размежевании, то в результате на каждом новом этапе реформирования территориального управления аккумулировались не столько достоинства, сколько недостатки каждого этапа.

Полиэтничность территории еще более запутывает проблему границ. Анклавнось расселения большинства российских этносов делает проблематичной возможность достижения гармонии между административными, экономическими и этническими границами.

В том, что касается эффективности и оптимальности собственно управляющего воздействия на территории, необходимо вычлнить следующие проблемы: какова должна быть степень ответственности и уровень полномочий на каждом из этажей территориального управления; каковы должны быть механизмы коммуникаций между ними.

Любое управление в обществе базируется на некоторых общих принципах, таких, как принцип объективности управления, принцип демократизма, принцип правовой упорядоченности, принцип публичности, принцип научности, принцип состязательности, принцип оптимальности и др.

Принципы управления воспринимаются как должное, как требования, которые предъявляются к управлению. Иначе говоря, эти принципы описываются в теории, но далеко не всегда осуществляются на практике. Практика же, наоборот, показывает, что в процессе управления власть стремится не учитывать мнения ученых, секретить информацию («информация есть власть»), ставить задачи, неисполнимые при современном развитии общества, принимать противоречивые нормативные акты, и т.д.

Очевидно, что сама власть, без общественного контроля, без обратной связи, не в состоянии осуществлять принципы. Возникает соблазн бесконтрольного управления, при котором принципы мешают. Отсюда – проблема возникновения диспринципов, т. е. отклонения от идеальной модели принципов управления. Задача общества – в том, чтобы вернуть власть к принципам, заставить исполнять их. Именно в этом заключается важнейшая общественная роль политического управления.

Несоответствие управленческой практики управленческим принципам становится одной из основных причин неэффективности территориального управления. Примером является реализация основных таких принципов в процессе территориального управления в России.

1. Принцип научности. Как правило, территориальные реформы проводились в нашей стране бюрократически, мнение ученых практически никогда не учитывалось. На долю ученых оставались либо комментарии по поводу уже состоявшихся реформ (причем чаще всего власть требовала обоснования задним числом благодетельности проведенных преобразований), либо дискуссии о возможных вариантах реформирования, проводимые в рамках научного сообщества

(научные конференции, статьи в научных журналах и т.п.), но не имевшие выхода на уровень принятия политических решений. Единственная реформа, проведенная на научных принципах (1923-1930 гг.), просуществовала очень недолго.

2. Принцип демократизма. Роль населения в процессах территориального строительства минимальна. Затруднительно привести хотя бы один пример, когда бы реформу предваряли мониторинги общественного мнения, или когда бы в основание реформы были положены пришедшие снизу, «самотеком», предложения по территориальному переустройству.

3. Принцип публичности. В основном реформы объявлялись неожиданно для населения страны, без предварительного обсуждения возможных вариантов переустройства и отбора лучшего из вариантов. Причем сами по себе дискуссии о необходимости реформ могли продолжаться и десятилетиями, – но в итоге они не оказывали никакого влияния на принятое политическое решение. Единственным исключением служит опять же подготовка и осуществление реформы 1923-1930 гг.

4. Принцип объективности. При формировании государственных территорий объективно существующие факторы (демографические, экономические, географические, культурно-исторические и т.д.), как правило, не принимались во внимание. Политическое руководство исходило чаще всего из соображений административного, и, прежде всего, фискально-карательного удобства. Зачастую и вовсе регионы создавались «на вырост» и на момент образования не имели достаточного демографического и экономического потенциала развития.

4. Принцип сочетания экономического и административного районирования.

Действие этого принципа также реализовалось только при проведении реформы 1920-х гг. Принципиально новыми на советском этапе развития научной мысли были, прежде всего, положения о соответствии экономического и административного районирования. Иначе говоря, районирование осуществлялось уже не для нужд научного исследования территорий (как это происходило с проектами российских ученых XIX в.), а в целях практического управления территориями.

5. Принцип сочетания ведомственного и территориального управления.

Наряду с чередованием волн укрупнения – разукрупнения для территориального управления в России характерно и чередование волн ведомственности и местничества. Своеобразное единство и борьбу противоположностей в действии этих принципов мы также можем наблюдать на всем протяжении российской истории.

Оптимальность управления может пониматься как количественная и качественная. Говоря о количественных характеристиках, необходимо отметить очень большую дробность территориального устройства, наличие одновременно нескольких (на сегодняшний день – шести) видов регионов, чрезмерное количество территорий, вытекающий из этого факта недостаточный потенциал (демографический, интеллектуальный, экономический и т.д.) большинства из них. Отсюда – необходимость укрупнения регионов, которая носит далеко не субъективный характер.

В качественном отношении можно выделить, с одной стороны, недостаточный контроль центра над регионами, с другой стороны – недостаточное число каналов для воздействия регионов на центр, защиты своих интересов перед ним. Современная система территориального

управления представляется одновременно и неуправляемой, и несамодостаточной. Торжествует типичная для авторитарного режима ситуация, когда ни у государства нет достаточных рычагов для воздействия на общество, ни у общества – достаточных ресурсов для воздействия на государство. В итоге ни интересы государства в целом, ни интересы его составных частей в достаточной мере не защищены, а основным механизмом территориального управления становится ведущийся с переменным успехом своеобразный торг между центром и регионами по поводу прав и полномочий.

Таким образом, выяснено, что эффективная и оптимальная система управления территориями в нашей стране не выстроена, и ее построение остается главной целью территориального управления.

В третьей главе **«Развитие территориального управления в России в 1990-х гг.»** проанализированы преобразования в сфере территориального управления, произведенные в постсоветский период, то, какие общие закономерности и новые явления прослеживаются в нем в описываемый период.

Основы этих преобразований исследуются в первом параграфе **«Становление современной системы территориального управления в 1990-е гг.»**, которое относится ко времени 1990-91 гг., когда на базе декларации о суверенитете России и на фоне распада СССР создавалась современная Российская Федерация. Важными вехами в формировании новой политической системы стали также роспуск Верховного Совета РСФСР 21.09-3.10. 1993 г. и принятие новой Конституции 12.12.1993 г.

Система управления территориями изменилась за этот период кардинально. Уже в течение 1989-91 гг. происходил прогрессирующий процесс передачи реальной, фактической власти в регионах от партийных комитетов к Советам, смягченный персональным совмещением должностей первого секретаря обкома (крайкома, рескома) КПСС и председателя соответствующего Совета. При этом реализовывались принципы всевластия Советов (легализованные в лозунге «Вся власть – Советам!»), то есть смещения их законодательных и исполнительных функций, и вертикального соподчинения всей системы Советов сверху донизу, от сельских Советов до Верховного Совета Союза.

В результате выборов в Советы союзного и республиканского уровней в 1989-90 гг., наиболее свободных за всю российскую историю, и преобразования квазизаконодательных органов власти в действительно законодательные, заметно усилился контроль представительной ветви власти над исполнительной, вплоть до обязательного участия союзного, республиканского и региональных парламентов в утверждении членов соответствующих правительств. Такая структура территориального управления сохранялась вплоть до распада СССР.

Однако в Российской Федерации уже с самого начала ее самостоятельного существования стала реализовываться иная модель управления, с явным перекосом в пользу исполнительных структур. На смену избираемому Советом председателю в качестве руководителя территории пришел назначаемый Президентом России губернатор. Подотчетность Советам чиновников соответствующих администраций с течением времени все более сводилась к нулю; была отменена, в частности, выборность глав отделов (департаментов) региональных администраций сессиями Советов.

Сама система Советов была окончательно ликвидирована в результате событий октября-декабря 1993 г. (от принудительного роспуска Верховного Совета до принятия новой Конституции). На место Советов пришли областные (краевые) Законодательные собрания либо думы со значительно меньшим количественным составом и изрядно сузившимся объемом полномочий. Добавим, что представительные органы власти вообще исчезли на уровне внутригородских районов, что, естественно, заметно сократило возможности для общественного контроля за деятельностью соответствующих администраций. Сами эти администрации стали формироваться исключительно на основе назначаемости, что сделало их полностью подконтрольными более высоким этажам управления.

В этих условиях произведенный в 1995-96 гг. переход от назначаемости к выборности губернаторов (как подарок федеральной власти за их поддержку в период противостояния исполнительной и законодательной ветвей власти в 1992-93 гг.) означал окончательное формирование системы «региональных баронств». В еще большей степени этот вывод может быть отнесен к национальным образованиям, где к этому времени были сформированы президентские режимы с преобладанием президентских администраций над слабыми парламентами.

Функции главы территории в течение 1990-х гг. изменялись двояко.

С одной стороны, он получил значительно большую самостоятельность от центра по сравнению с практикой советских времен, вплоть до нормативно оформленной возможности канализировать финансовые средства, направляемые федеральным центром в регионы под вполне определенные цели (например, на ликвидацию задолженностей по зарплате бюджетников) по своему, зачастую весьма волонтаристскому, усмотрению: либо на личные цели, либо на реализацию амбициозных, но далеко не первоочередных проектов развития территорий.

С другой стороны, в советский период первому лицу территории были подсубъектны практически все предприятия, организации и учреждения, расположенные на территории, вся сфера местного управления (которая и называлась в тот период именно управлением, а не самоуправлением), а сами перечисленные управленческие инстанции были зоной двойной ответственности – ведомственной и местнической. В постсоветский же период сфера прямого контроля и подчинения для губернатора оказалась весьма ограничена: он не может, как правило, прямо командовать предприятиями, организациями, учреждениями, органами местного самоуправления, а вынужден вступать с ними в договорные отношения.

К этому нужно добавить, что в каждом регионе, наряду со структурами управления, входящими в состав соответствующей администрации, действуют и представительства федеральных министерств и ведомств, которые вовсе не подчиняются лидеру региона, не им формируются, снимаются и назначаются. Согласование интересов с этими структурами требует еще больших управленческих усилий.

Тем не менее, несмотря на коренные изменения в системе территориального управления, сама структура территориального деления страны осталась в период 1990-х гг. неизменной. Очевидно, тогдашнее руководство считало проблему оптимизации территориального устройства второстепенной по сравнению с преобразованиями в политической и экономической

сферах жизни общества; региональные власти также не были заинтересованы в перекройке территориального деления, стремясь закрепить за собой хотя бы ту территорию, которой обладали на момент формирования новых региональных элит. Единственным исключением на региональном уровне территориального деления в этот период стало преобразование подавляющего большинства автономных областей в республики.

Возникло противоречие между радикальностью проводимых политических и экономических преобразований, с одной стороны, и неподвижностью структуры территориального деления, с другой, которое стихийно породило инициативы региональных властей по согласованию социально-экономических и политических интересов в форме межрегиональных ассоциаций.

Территориальные образования в виде ассоциаций остались юридически и политически недооформленным образованием. Однако при анализе феномена экономических ассоциаций необходимо различать потенциальные, нереализованные, возможности этого властного института и практическое воплощение плодотворной, в принципе, идеи, саморазвития и интеграции регионов на основе взаимного тяготения. В случае более последовательного воплощения в жизнь экономического ассоциирования страны эти институты могли бы стать продуктивной реализацией принципа государственно-общественной природы управления, опробованного неоднократно в процессе исторического развития России.

Складывание системы территориального управления в 1990-е гг. характеризовалось, помимо всего прочего, тем, что были отринуты не только отрицательные, но и многие положительные стороны советского опыта территориального управления, были утрачены многие полезные умения и навыки управленческого искусства. И это не случайность, а вопрос принципа: сложившиеся за предшествующие десятилетия основы политического менеджмента (формировавшиеся в советский период под псевдонимом «партийного строительства») были принесены в жертву политической целесообразности и вновь возникшим идеологическим догматам.

В итоге территориальное управление на современном этапе во многом утратило прогностические функции, восторжествовали наиболее примитивные управленческие принципы: управления «по отклонению», или «реактивного управления», т.е. реагирование на уже свершившиеся события, когда субъект управления формирует управляющее воздействие только после обнаружения возникшего отклонения от нормы в объекте управления. Всё это требует восстановления в своих правах планирования и прогнозирования, как инструмента управления, в том числе и территориального.

Утверждение рыночной экономики, парламентаризма, разделения властей, последовательное воплощение концепции федерализма неизбежно повлекли за собой и изменения в территориальном управлении. Если для советского периода была характерна стандартизация управления, при которой во всех регионах страны существовали одинаковые, не учитывающие их историческое своеобразие, наименования территорий (сельсовет – район – область/край), одинаковые названия должностей в государственном и партийном аппарате, одинаковые штаты аппарата, то сегодня все регионы отличаются «лица необщим выраженьем», стремятся подчеркнуть свою «самость», «особость», и различия регионов, обусловленные

воздействием этнических, конфессиональных, экономических, историко-культурных и иных факторов, проявляются выпукло и отчетливо.

Обретение заново регионального своеобразия наряду с несомненными положительными чертами (такими, как лучший учет исторических, этнографических, географических, демографических особенностей регионов) сопровождалось в то же время и «парадом суверенитетов», волной суверенизации, нараставшей в течение 1990-х гг. и охватившей в итоге не только регионы, отличающиеся своеобразием этнических либо конфессиональных характеристик, но и чисто русские регионы. К концу 1990-х гг. все это привело к явлению «регионального баронства», когда Россию все больше начали воспринимать как сумму составляющих ее регионов. На практике реализация такой концепции приводила к требованиям к федеральному центру любые свои действия и решения принимать не иначе как по согласованию с региональными лидерами.

Взаимоотношения регионов и центра еще больше осложнялись экономической обстановкой 1990-х гг., которая породила явление регионального изоляционизма, когда регионы начали выстраивать отношения с соседями, как с иностранными государствами, сооружая таможенные барьеры и т.п.

Второй параграф **«Роль Федеративного договора в преобразовании территориального управления»** исследует влияние Федеративного договора на дальнейшее развитие территориального управления.

Появление Федеративного договора объясняется обострением межнациональных противоречий на последнем этапе существования СССР, выразившимся, в частности, в так называемом «параде суверенитетов». По мере приближающегося распада СССР автономные республики в 1989-91 гг. стали разменной картой в борьбе за полномочия между союзным и российским руководством. Союзный центр, дабы ослабить позиции российских властей, предлагал поднять статус автономных республик до уровня союзных и подключить их на равных к подписанию Союзного договора (а в этом случае последствия распада СССР могли бы быть еще более трагичными, чем это произошло в действительности).

Республики в 1990-91 гг. последовательно убирали название «автономная» из своих официальных наименований (оставаясь на деле всё-таки, конечно, автономными), и провозглашали, вслед за союзными республиками, свой государственный суверенитет. Более того, еще до подписания Федеративного договора, в 1991 году, произошло возвышение статуса всех (кроме Еврейской) автономных областей до уровня автономных республик (а автономные республики, в свою очередь, провозглашали себя союзными), что автоматически предполагало и их выход из состава соответствующих краев.

Поскольку все это реально угрожало дезинтеграцией Российской Федерации, возникла идея Федеративного договора для закрепления автономий в составе России. С распадом СССР в августе-декабре 1991 г. надобность в таком договоре, казалось бы, миновала, однако нарастание центробежных тенденций уже в автономиях побудило ускорить его подписание.

Федеративный договор выступает, таким образом, как логическое завершение политического процесса «парада суверенитетов», происходившего в 1990-92 гг., а в связи с этим – и как непосредственное продолжение Декларации о государственном суверенитете России,

принятой 12 июня 1990 г. При этом, если сторонники Договора настаивают на том, что он был необходимым ответом на дезинтеграционные процессы, то нужно отметить, что его подписание вовсе не остановило центробежные тенденции, а во многом даже спровоцировало новый виток требований республик к федеральному руководству, усугубляя слабость позиций федерального центра.

Федеративный договор закрепил и узаконил привилегированное положение национальных образований, поставив их фактически во многом в положение ассоциированного членства с Российской Федерацией (как это особенно ярко проявилось в случае Татарстана). При этом немаловажно то, что две республики – Татарстан и Чечня – вообще отказались подписывать Договор, оставляя за собой свободу рук в трактовке своих взаимоотношений с российским руководством, а Башкортостан подписал его на особых условиях, что предоставляло республиканскому руководству произвол в трактовке положений Договора.

За республиками был юридически закреплён статус суверенного государства. Представление о государственности внутри государственности, являясь крупной политической уступкой национальным образованиям, вызывало естественный протест на исконно русских территориях. Этот протест находил сочувствие и среди многих представителей центральной правящей элиты.

По сути своей заложенный в договоре принцип неравноправия субъектов отражал идеологию господствовавшего тогда в российском политическом процессе радикально-либерального направления, демонстрировавшего своего рода «большевизм наизнанку», при котором идеи либерализма воспринимаются как стоящие выше, чем национальные и государственные интересы.

Поскольку из всех составных частей России, подписавших договор, только республики получили статус субъектов Российской Федерации, то все остальные подписанты (области, края, города, автономная область и округа), не являясь формально субъектами федерации, становились при этом де-факто автономиями. Исходя из этого, к России после подписания Федеративного договора были вполне приложимы те же определения, что и к современным Италии, Испании и Великобритании (децентрализованное унитарное государство, государство автономий, региональное государство, квазифедерация, федерализм *de facto*).

Правда, Федеративный договор не внес никаких изменений в территориальный состав Российской Федерации: количество субъектов и их границы остались неизменными. Договор трактовал скорее вопросы уровня полномочий субъектов и разграничения предметов их ведения. В то же время именно Федеративный договор породил ситуацию так называемой «матрешечной» структуры, при которой автономные округа признавались субъектами федерации и могли входить в Российскую Федерацию непосредственно, в то время как соответствующие края и области продолжали числить их в своем составе – ситуацию, которая перетекла затем и в ныне действующую Конституцию и продолжает порождать многочисленные конфликты.

Признание Федеративным договором деклараций о государственном суверенитете, принимавшихся автономными республиками в ходе так называемого «парада суверенитетов» в 1990-91 гг., естественным образом означало и признание самого принципа существования

суверенных государств в составе единого суверенного государства. Такая предельно расширительная трактовка понятия «суверенитет», означающего, как известно, независимость, верховенство власти, была, безусловно, юридически некорректна: либо республика является автономной, входит в состав единого государства, и тогда она несuverенна; либо она суверенна, но это подразумевает выход из состава единого государства.

Концепция «двойного суверенитета», представляя собой юридический нонсенс, имела, тем не менее, глубокий политический смысл. Нормы права становились здесь жертвой политической целесообразности, а придворные юристы, соответственно, обслуживали интересы этноэлит. Несмотря на юридическую ничтожность, понятие «двойного суверенитета» показало свою политическую действенность. Взаимоотношения центра и регионов стали вследствие этого предметом своеобразного торга, где каждая сторона стремилась обеспечить себе максимальное количество полномочий. Руководитель республики мог представлять себя едва ли не руководителем независимого государства, а Россию – едва ли не как иноземное государство, когда Центр пытался чего-либо добиться от региона (например, уплаты налогов). В то же время он подчеркивал, что находится в составе России, когда наступала очередь ему добиваться чего-либо от Центра (например, финансовых вливаний из федерального бюджета).

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

При этом на фоне радикализма ряда общественных движений, требовавших выхода соответствующих республик из состава России, руководители этих республик могли изображать себя политически умеренными посредниками между радикалами и центром, принуждая федеральный центр к поддержке сформировавшихся этноэлит и способствуя тем самым закреплению и узурпации политической власти за теми заинтересованными группами, которые пришли к власти в конце 1980-х – начале 1990-х гг.

Федеративный договор увеличил разрыв между национальными образованиями и административными территориями по уровню полномочий в пользу национальных образований. Существовавший еще в Конституциях советского периода перекосяк был не только не устранен, но и, наоборот, усугублен. Это естественным образом повлекло за собой ответную реакцию исконно русских областей. Края и области начали активно требовать выравнивания своих прав с республиками. Процесс суверенизации уже краев и областей наиболее ярко проявился в достаточно многочисленных действиях региональных властей периода 1992-93 гг.

Все вышеприведенные факты говорят о том, что Федеративный договор не решил поставленных при создании этого документа задач. С одной стороны, он не устранил центробежные тенденции, не предохранил государство от угрозы распада. С другой стороны, он усилил противоречия между разными уровнями субъектов федерации, породил новые проблемы в их взаимоотношениях друг с другом и с центром. Договор имел сугубо политическое значение: решая сиюминутные проблемы, он не решал проблемы стратегии развития

государства. Эта ситуация привела к необходимости создания нового юридического документа, который бы на иных основах выстраивал взаимоотношения федерации и ее субъектов.

Действие этого документа рассмотрено в следующем, третьем параграфе **«Роль Конституции в совершенствовании механизма территориального управления Российской Федерации»**.

Конституция Российской Федерации, принятая на референдуме 12 декабря 1993 г., стала формальным завершением процесса «суверенизации». Создав смешанный, не чисто национальный и не чисто территориальный, тип федерации, Конституция не сняла недовольство одних и породила недовольство других субъектов. Национально-территориальные образования выражали недовольство тем, что статус русских областей и краев приблизился к республиканскому. При этом они указывали на то, что для малых этносов территориальная автономия – единственный канал выражения этнических интересов, в том числе и перед центральными органами власти и управления, в то время как русские, будучи большим этносом, не нуждаются, по их мнению, в многоканальном представительстве.

Одновременно административно-территориальные образования считали, что их статус хоть и поднят, но на недостаточную высоту. При этом они указывали, что заложенный в Конституции принцип неравенства полномочий субъектов (так, только республикам дозволено называться государствами, только они имеют право устанавливать свои государственные языки и гражданство, и, прежде всего, именно они имеют представительства в столице федерации) приводит к привилегиям некоторых регионов, и, прежде всего, малочисленных. Парадоксальным образом это неравенство субъектов федерации во многом объясняется и их формальным равенством: невзирая на разницу экономического, демографического и интеллектуального потенциала различных регионов, одинаковы их полномочия в области законодательной инициативы, в избирательном процессе, равны, исходя из этого, лоббистские возможности.

Таким образом, Конституция не до конца разрешила проблемы уравнивания статусов субъектов. Сформировавшаяся в итоге система получила название асимметричной федерации, поскольку возможность приближения к симметричной федерации может быть связана только с постепенным переходом от национально-территориального принципа федеративного устройства к административно-территориальному, а Конституция не устраняла национально-территориальные основы построения федерации.

Кроме того, несмотря на разногласия с Федеративным договором, Конституция не отменила принцип договорной федерации. Более того, именно на период после ее принятия приходится основной массив подписанных между центром и регионами договоров. А между тем такая политика подписания отдельных договоров с конкретными субъектами Федерации, с отдельными же для каждого субъекта преференциями и льготами, противоречила самой природе единой федерации.

Конституция заметно усложнила процедуру изменения территориальных границ субъектов федерации: эти границы могут быть изменены лишь с их взаимного согласия. Поскольку же на практике достичь такого взаимного согласия весьма проблематично (учитывая масштаб взаимных территориальных претензий в современной России), то строгое применение

норм современного законодательства делает практически невозможным изменение границ субъектов, т.к. требует тройного разрешения. Если в досоветский и советский периоды процедура изменения административно-территориального деления отличалась излишней упрощенностью, при которой решения центральных органов управления не требовали согласования с регионами, а местные интересы, следовательно, могли и вовсе не учитываться, то нынешний принцип согласования интересов как региональных, так и местных представительных органов при изменении границ субъектов закупоривает процесс оптимизации территориального устройства страны, приводит к его стагнации. Этот законодательный тупик нуждается в разрешении.

Конституция предлагает в качестве основной формы регистрации такого согласия проведение референдума; и более того, в случае изменения границ территории субъекта федерации требуется даже тройной референдум: как в обоих субъектах, обменивающихся территорией, так и на самой передаваемой территории.

Это, с одной стороны, выглядит юридически корректно, так как именно референдум, как форма прямой демократии, рассматривается Конституцией как высшее непосредственное выражение власти народа. Это же, с другой стороны, становится далеко не всегда политически корректно, поскольку в практике политического процесса институты непосредственной демократии оказываются в наибольшей степени подвержены манипуляциям политической технологии.

Как показывает политическая практика, референдум, как институт непосредственной демократии, являясь формально более демократической процедурой, чем голосование в институтах представительной демократии, позволяет более заметно манипулировать мнением избирателей и добиваться нужного решения с помощью нарочито усложненного формулирования вопросов, затруднений при подсчете голосов или агрессивной политической агитации. Фактически референдум лишь регистрирует решения, принятые политической элитой (референдум по принятию Конституции декабря 1993 г.), либо вовсе является юридически ничтожным по своим последствиям (референдум о сохранении СССР марта 1991 г., референдум о доверии Президенту и Верховному Совету апреля 1993 г.).

Необходимо отметить, что с принятием новой Конституции не произошло формальной отмены Федеративного договора (он вообще не имеет формальной даты своей отмены), что и породило непростые коллизии в политической практике, позволив региональным лидерам играть на противоречиях между этими двумя юридическими текстами: в одних случаях добиваясь льгот и преференций от центра, в других – отказываясь выполнять обязательства перед ним.

Поскольку Федеративный договор был подписан раньше, чем была принята Конституция, и цели принятия этого документа были принципиально иными (поскольку договор создавал не столько единство страны, сколько видимость единства, то необходимо было собрать как можно большее количество подписантов даже ценой необоснованных поблажек, преференций, льгот, уступок), то возникает правовое противоречие между принципиальными лозунгами и основаниями, заложенными в Конституции и договоре. Трактоваться это противоречие должно, строго говоря, в пользу Конституции, но политическая целесообразность

и логика политического процесса требовали зачастую уступок в пользу договора. Ярким примером тому являются неурегулированные до сих пор до конца противоречия между основными законами Российской Федерации и Татарстана.

Предписанное в Конституции разделение полномочий между центром и регионом приводит к тому, что региональный лидер фактически управляет регионом не полностью (вне зоны его юрисдикции находятся недра, полезные ископаемые; на территории региона находятся представительства федеральных министерств и ведомств).

К государственному управлению регионами непосредственно примыкает и от него в значительной мере зависит муниципальный уровень управления. Местное самоуправление в России, согласно Конституции, автономно. В его ведение входят: а) вопросы, прямо предписанные законодательно, т.е. отнесенные в его ведение Конституцией и иными законами; б) вопросы, переданные субъектом по своему желанию (чаще всего неудобные для субъекта и, на практике, не реализуемые региональным уровнем управления).

Передавая определенные функции, субъект по закону обязан передавать и материально-финансовое обеспечение этих функций, но в действительности чаще всего это не делает. На практике это приводит к следующим последствиям. С одной стороны, субъект федерации зачастую стремится подчинить себе местное самоуправление, вплоть до стремления, исказив дух Конституции, ограничить местное самоуправление только представительными функциями (и органами), сделав исполнительную власть муниципального образования назначаемой и подконтрольной региону.

Поскольку, согласно Конституции, большинство полномочий местного самоуправления относятся именно к исполнительной ветви (исполнение местного бюджета, охрана общественного порядка), то в случае ограничения выборности только представительскими органами подлинная независимость местного самоуправления, бесспорно, сводится к нулю.

С другой стороны, и сами органы местного самоуправления стремятся переложить тяготы своего материально-финансового обеспечения на плечи регионов, даже в ущерб собственной независимости. Возникает сложная взаимозависимость региона и муниципального образования, которая, конечно, далека от подлинной независимости местного самоуправления.

Таким образом, образуя формально независимую от государства подсистему в управлении, местное самоуправление продолжает, тем не менее, находиться в сильной зависимости от региональных властей, которые сохраняют сильные возможности для лоббистского влияния в муниципальных структурах, реально воздействуют на их персональный состав и на выдвижение кандидатур в законодательные органы более высоких уровней (регионального и федерального).

В целом можно сказать, что действующая Конституция закрепила наиболее общие основы территориального устройства страны, которые, вместе с тем, нуждаются в дальнейшей детализации в принимаемых на основе Конституции федеральных законах. Однако именно на этом направлении до сегодняшнего дня сделано недопустимо мало.

Четвертый параграф **«Проекты территориального реформирования в 1990-е гг.»** подразделяет все проекты описываемого периода на три большие категории:

1. Проекты, созданные по заказу официальных органов власти официальными же либо полуофициальными структурами (коллективами авторов);
2. Проекты, предложенные общественными движениями, политическими партиями, избирательными объединениями;
3. Проекты, предложенные отдельными представителями научной общественности.

В параграфе доказывается, что проектное творчество 1990-х гг. стало реакцией на неоднократно отмечавшееся выше несоответствие между динамичным развитием политической системы, экономической сферы общества, с одной стороны, и неизменностью территориального устройства России, что вызывало прогрессирующее отставание территориального управления от нужд и потребностей политического развития.

Более эффективную модель территориального управления проектанты предлагали выстроить, прежде всего, за счет оптимизации его количественных параметров, т.е. путем уменьшения количества регионов. Одновременно с этим авторы проектов стремились оптимизировать и качественные параметры территориального управления, чему должны были способствовать, на их взгляд, прежде всего, уменьшение числа видов регионов и упрощение структуры федерации, трансформация ее в административно-территориальную, либо переход от федеративной к унитарной модели управления.

Наконец, четвертая глава **«Территориальное управление Российской Федерации в начале XXI в.»** исследует современное состояние проблемы территориального устройства и перспективы дальнейшего совершенствования системы территориального управления России.

В первом параграфе **«Роль федеральных округов в реформировании системы территориального управления»** рассмотрено влияние, оказываемое фактором существования федеральных округов, на разрешение проблем территориального развития.

Федеральные округа создавались как относительно автономное, самостоятельное, даже чужеродное звено в системе административного управления. Несмотря на присутствие в их названии слова «федеральные», нетрудно заметить, что идея и структура федеральных округов противоречат принципам федерализма, округа выступают как элемент унитарности. Таким образом, и в этой реформе еще раз подтвердился принцип сочетания в разных пропорциях элементов различных форм территориального устройства – федерации, конфедерации и унитаризма, и неопределимости в связи с этим формы территориального устройства государства.

Округа представляют собой своего рода надстройку этажа над субъектами федерации. При этом назначенный Президентом и ответственный только перед ним чиновник – полномочный представитель Президента в федеральном округе – фактически встал над выборными органами власти регионов, в том числе не только над губернаторами областей, но и над президентами республик. Характерное для 1990-х гг. дублирование распорядительных функций между полпредом и губернатором сменилось доминированием полпреда над губернатором.

Создание федеральных округов предложило нам оригинальную попытку разрубить национальный узел, созданный при формировании СССР на основах национально-территориального принципа. Федеральные округа позволили дать достаточно аккуратное

разрешение казавшейся неразрешимой национально-территориальной проблеме. При этом национальные образования сохранили границы, территории и статус, но над ними выстраивается еще один управленческий этаж; причем при создании этого этажа ему в обязанность вменялось, прежде всего, обеспечение единообразия в применении законодательства. Стоит отметить, однако, что именно эта задача, поставленная Президентом перед своими полномочными представителями, так и осталась до конца неразрешенной. Если legislatures русских областей дисциплинированно привели свое региональное законодательство в соответствие с федеральным, то Конституции ряда национальных республик (и, прежде всего, Татарстана) по-прежнему сохраняют ряд несоответствий общероссийскому законодательству.

Таким образом, незавершенность работ в области приведения республиканского законодательства в соответствие с федеральным становится одним из факторов, которые позволяют прогнозировать постоянный, а не временный характер существования федеральных округов.

Очевидно, что границы округов намеренно были проведены таким образом, чтобы не совпасть с границами других сложившихся к этому времени объединений: ни с экономическими районами, ни с губернаторскими ассоциациями, ни даже с военными округами. Федеральные округа, таким образом, создавались не на базе экономических районов, военных округов либо ассоциаций, а вопреки им. Также очевидно и то, что это было сделано для того, чтобы урезать политические притязания чрезмерно усилившихся к этому времени региональных элит, обезопасить вновь создаваемые структуры от контроля со стороны местных групп интересов.

Однако в результате в округа были объединены территории, которые не чувствуют внутренней потребности в таком единстве. Отсюда – знаменитая произвольность границ, о которой писали буквально все, кто касался темы федеральных округов (Урал вошел в состав Приволжья, Западная Сибирь – в состав Урала). Это привело, с другой стороны, к формированию нескольких центров притяжения в одном округе, фактически разрывающих округ на составные части, которые выступают при этом в качестве проторегионов, потенциально способных перерасти в новые округа (примером чему в Приволжском федеральном округе могут служить города-миллионники Пермь, Казань, Уфа, Самара).

Несмотря на то, что федеральные округа создавались как бы вне основной сетки административного деления, и, если следовать букве указа Президента РФ, должны были выполнять сугубо вспомогательные, контрольно-ревизионные функции; несмотря также и на то, что округа не были наделены всем кругом полномочий субъекта (прежде всего совокупностью исполнительных, законодательных и судебных органов власти), они, бесспорно, оказали значительное влияние на процесс реального территориального управления и характер взаимоотношений центра и регионов.

При этом федеральные округа имеют отчетливую тенденцию к перерастанию в своего рода квазирегионы, стягивая к себе по мере развития все большее число полномочий, традиционно закрепленных за регионами. В округах созданы под различными наименованиями представительства большинства федеральных ведомств, и, прежде всего, так называемых

президентских (министерств иностранных дел, внутренних дел, юстиции; сюда примыкают и ведомства Генеральной прокуратуры).

Округа, таким образом, обрастают исполнительными, а в какой-то степени и судебными органами с неопределенными функциями, а всякая неопределенность приводит к расширительному толкованию полномочий. Дело осталось за формированием представительных органов на базе округов, и в этом случае можно будет говорить о том, что процесс реструктурирования территориальной системы государства завершился.

Во втором параграфе **«Современные проекты реформирования территориального устройства»** показано качественное отличие проектного творчества 2000-х гг. от 1990-х гг. Создание федеральных округов во многом если не закрыло проблему совершенствования системы территориального управления, то предложило некую законченную модель урегулирования возникших противоречий в системе территориального устройства. Поскольку же эта модель исходила от действующей исполнительной власти, то в силу присущей России традиции властепочитания на какой-то период проектное творчество если не прекратилось, то заметно трансформировалось.

Еще одна особенность проектов новейшего времени состоит в том, что наиболее существенные из них появились в 2000-м г. и, естественно, отражали рефлексии не столько наступившего периода, сколько предшествующего. Последующие годы таких ярких проектов уже не дали. Прогрессирующей тенденцией стало всё более заметное усиление подражательского характера проектов, уход от концептуальности в описание мелких деталей, что отражало реалии наступившей эпохи постмодерна.

При всей разнородности представленных проектов существуют и некие объединяющие их черты. Все проекты исходят из представлений об избыточности количества субъектов государства, все они предлагают укрупнять существующие субъекты; разница лишь в подходах, принципах, пределах объединения существующих субъектов.

Как правило, проекты административного переустройства возникают как реакция на чрезмерное измельчение и разукрупнение существующей системы административно-территориального деления. Проектов обратного свойства (предлагающих раздробить существующие регионы) нам не встретилось.

Авторы проектов приступают к ним, исходя из несовершенства существующей системы и стремления ее оптимизировать. При этом воззрения на причины существующего неудовлетворительного состояния дел зачастую противоположны: одни считают, что у нас недостаточно последовательно воплощен принцип федерализма; другие, наоборот, убеждены в том, что необходим отказ от федеральных основ построения территорий (и прежде всего в его национально-территориальном варианте), поскольку он мешает оптимизации управления.

Проекты 2000-х гг. в основном продолжили тенденции, заложенные еще в 1990-е гг.: лозунг укрупнения регионов в целях решения проблем территориального управления. Вместе с тем налицо усложнение предлагаемых авторами структур, увеличение количества управляемых звеньев.

При этом работы 2000-х гг. отличается от предыдущих более любительский характер. За этот период не появилось обобщающих трудов научных коллективов (за исключением

реконструкции ранее проделанной работы). Отсюда – бросающаяся в глаза множественность подходов, снижение критериев, отсутствие комплексного подхода к решению проблемы. Проекты слишком неоднозначны и не сводимы к единому знаменателю. Это свидетельствует о том, что еще не выработаны четкие и точные, интегральные измерители, на которых должно основываться территориальное устройство государства. Тем не менее, наличие большого количества проектов свидетельствует об остроте проблемы повышения эффективности и достижения оптимальности территориального управления, которая нуждается в разрешении.

В третьем параграфе **«Перспективы трансформации территориального устройства России»** говорится о том, что перестройка сложившейся системы территориального устройства объективно назрела. Дробность и усложненность территориального устройства Российской Федерации, сложившаяся еще в советский период, была еще более усугублена в период «суверенизации» 1991-92 гг., при выходе автономных округов и автономных областей на новый субъектный уровень.

В последние три года уже началась осторожная трансформация территориального устройства страны, которая на сегодняшний день сводится только к ликвидации юридических нелепостей во взаимоотношениях между автономными округами и «материнскими» областями и краем. При этом, очевидно, торжествует тенденция, когда краем начинают называть любое сложносоставное образование – тем самым более внятным становится различие между областью и краем.

Однако другие проблемы территориального устройства отнесены, видимо, ко второму этапу реформ, временные рамки которого еще явно не определены. Так, очевидно, придется решать проблему ликвидации единственной остающейся на сегодня автономной области, растворения ее в соседнем Хабаровском крае. Также еще не приступали к объединению чисто русских областей, многие из которых до «большого разукрупнения» 1930-50-х гг. представляли собой единое целое: Курская и Белгородская области; Новгородская и Псковская области; Ярославская и Костромская области.

Оригинальной чертой сегодняшнего дня является то, что с предложениями о поглощении соседних дотационных регионов выступают экономически сильные и самодостаточные регионы, тогда как сами предназначенные к поглощению субъекты реагируют на такие предложения достаточно вяло. Уже начали вырисовываться явные противоречия (административные, экономические, этнические) между регионами по вопросу об объединении и их роли в этом объединении.

Наряду с предложениями, исходящими от официальных структур, в последнее время возобновились и популярные в начале 1990-х гг. проекты создания «республик», с которыми выступают представители общественных организаций. Реанимация областнических проектов начала 1990-х гг. в новых исторических условиях является, очевидно, реакцией на централизаторские тенденции в государственном управлении 2000-х гг. При этом объединительные тенденции вновь, как и в начале 1990-х гг., совмещаются с осознанием своей этноконфессиональной или этнографической идентичности.

При анализе всего спектра мнений по вопросу о будущем регионов Российской Федерации вычлняются, по крайней мере, три основные концепции реформирования административных структур:

1. Укрупнение существующих субъектов.

2. Создание новых крупных базовых единиц с базовым же центром, не имеющим за собой шлейф старых связей (нечто подобное делали большевики в 1923-29 гг., создавая регионы с центрами в Иваново, а не в древнем Ярославле; в Екатеринбурге, а не в Перми; в Новосибирске, а не в Томске или Тобольске).

3. «Канадская модель», при которой страна делится по линии Архангельск – Киров – Пермь – Екатеринбург – далее Турксиб на обжитой Юг и Юго-восток и малозаселенный Северо-Запад и Север. При этом зона Севера превращается в особый район со своей спецификой управления. Грубо говоря, Госкомсевер 1990-х гг. в этой структуре возрождается, но наделяется функциями не федерально-межотраслевого представительства, а органа территориального управления.

Стоит отметить, что попытка пойти по второму пути, то есть создать абсолютно новую, ничем не связанную с предыдущей, систему административно-территориального деления (образовывать новые единицы так называемым «методом Тольятти» – по готовым тропам, т.е. по сложившимся стихийно зонам притяжения территорий) внешне привлекательна, но способна повлечь за собой наибольшие издержки в осуществлении.

Будучи теоретически оптимальным, на практике такое предложение, скорее всего, неосуществимо. Оно потребует районирования России «с чистого листа»: ликвидации одномоментно всей существующей сетки областей, краев, районов, и создания новых единиц в новых границах, нигде не соприкасающихся со старыми. Если предположить, что такое произошло бы, это привело бы к резкой деформации всей системы государственного управления (даже если не считать материальные издержки), и на несколько лет парализовало бы весь государственный механизм управления.

Отсюда следует, что новая система территориального устройства (будь она создана) так или иначе неизбежно будет воспроизводить элементы старой системы, так же, как это происходило и при всех предшествующих реформах территориального управления. При любой перестройке системы территориального устройства какие-то «островки стабильности» необходимы для более щадящего перехода к новым территориально-управленческим отношениям.

Из всего вышесказанного неизбежно следует, что система территориального управления нуждается в трансформации. Как представляется, основным принципом территориального строительства в России на современном этапе должны стать не выборность или назначаемость, взятые по отдельности, а принцип сочетания выборности и назначаемости.

Создание органов власти и управления и распоряжение финансами при этом будет сосредоточено на выборном уровне, но контроль за их законностью – на подуровне назначаемом. При этом система территориального устройства предстает как система уровней и подуровней управления.

При создании промежуточных звеньев управления необходимо осторожно устранять крайности национальной структуры государства. Уровень этнического развития может быть сохранен там, где этническая территория достигла должного уровня экономической самодостаточности. В противном случае он должен быть низведен до уровня муниципальных образований (национальный уезд вместо существующих национальных округов). Необходимо в принципе отказаться от понятия автономного округа, как субъекта федерации, и перейти к формированию (во многом на их базе) национальных районов, как субъектов местного самоуправления. Такой опыт уже есть: например, национальные немецкие районы в Омской области и Алтайском крае.

Очевидно, это может изменить конфигурацию таких округов, как Ямало-Ненецкий или Ханты-Мансийский, которые, с одной стороны, давно переросли по всем показателям (демографическим, экономическим) уровень автономных округов, а с другой, перестали соответствовать своему названию. Многие исследователи отмечали, что переименование округов в 1977 г. из национальных в автономные означало не столько подъем их статуса, сколько признание потери этничности.

В целом такая система позволила бы смирить недостатки как выборности, так и назначаемости. При этом между уровнями произошло бы реальное распределение полномочий и функций: управленческих (уровень выборности) и контрольно-ревизионных (подуровень назначаемости).

Достоинство этой системы именно в том, что она позволяет оптимизировать территориальную структуру Российской Федерации, не ломая ее. При этом действующие участники политического процесса переводятся либо на основной, либо на вспомогательный уровень в зависимости от степени зрелости их экономического, демографического и интеллектуального потенциала, но без кардинального изменения границ регионов.

В четвертом параграфе **«Перспективы развития территориального управления в России»** анализируются новые тенденции, и, в частности, тенденции к унитарности, которые начали явно усиливаться после прихода к власти нынешнего Президента и стали реакцией на характерное для конца 1990-х гг. фактическое распадение России на ряд региональных баронств.

Наиболее яркими проявлениями тенденции к унитарности стали, прежде всего:

1. Уже рассматривавшееся выше создание федеральных округов в мае 2000 г. Признаком унитарности в этом акте было в основном то, что функции полномочных представителей, как назначаемых чиновников, были обозначены настолько неопределенно, что это позволило трактовать их предельно расширительно. Впрочем, возможности полпредов по вмешательству в избирательный процесс оказались небезграничны, и в ряде случаев система административного давления дала сбой.

2. С того же периода берут начало попытки преобразования порядка формирования Совета Федерации: если в 1990-е гг. главы исполнительной и законодательной власти регионов напрямую участвовали в его деятельности и, тем самым, возможности для реализации своей лоббистской активности у них были значительно выше, чем сегодня, то, начиная с 2000 г., их

место заместили лица, далеко не всегда связанные напрямую с тем регионом, который представляют в центре.

Для того, чтобы смягчить потерю статуса руководителей регионов, для их представительства был создан сугубо совещательный Государственный Совет – орган, никак не обозначенный в действующей Конституции (так же, как и федеральные округа). Тем самым была продолжена тенденция, когда при формальном следовании Конституции фактическая конструкция власти кардинально изменяется.

3. Реакцией на чрезмерную регионализацию 1990-х гг. стали характерные для начала 2000-х гг. лозунги укрепления вертикали власти. Новое руководство предприняло меры по обузданию излишнего своеволия «региональных баронов». Прежде всего, губернаторы и другие главы регионов были предупреждены об основаниях, на которых они могут быть лишены своих полномочий – в случаях несоответствия их действий положениям Конституции и федеральному законодательству.

4. В октябре 2004 г. Президентом был предложен (а в декабре 2004 г. Федеральным собранием утвержден) план избирательной реформы, касающейся прежде всего нового порядка избрания губернаторов регионов, которая по своей сути ближе к назначению.

Развитием инициатив 2004 г. по «выборной назначаемости» губернаторов стал утвержденный в январе 2006 г. закон, который предполагает, что с предложениями кандидатур на пост губернаторов должны будут выходить партии, победившие на выборах в региональный парламент.

Закон, однако, не предусматривает жёсткой зависимости кандидата в губернаторы от занимаемого им партийного поста; наоборот, он исходит из того, что партии, получившие право «инициировать рассмотрение своих кандидатур», вправе предлагать на губернаторский пост не только членов своей партии, но и беспартийных. Кроме того, как следует из закона, само это право может получить не одна партия, а несколько, «если по результатам выборов наибольшее и при этом равное число депутатских мандатов получили списки двух и более политических партий». При этом закон, вводя инициативную роль партий в выдвижении кандидатов в губернаторы, не отменяет полномочия ни самого Президента, на законодательных собраниях субъектов по утверждению этих кандидатур (и тем более возможности лоббистской деятельности по продвижению желаемых кандидатов).

Последствия принятия такого закона могут быть двоякими.

С одной стороны, по первой видимости, новая процедура, казалось бы, расширяет права структур гражданского общества в виде партий по формированию исполнительной власти региона. Но вместе с тем не случайно многие наблюдатели (прежде всего из оппозиционного лагеря) подозревают в этой инициативе стремление продолжить курс на создание в стране полупарламентской системы с главенством в политическом процессе считающейся пропрезидентской партии «Единой России», – а в этом случае контроль президентской администрации за выдвижением кандидатов в губернаторы никак не уменьшается.

Все это указывает на неоднозначность происходящих изменений в сфере территориального управления. То, что представляется на первый взгляд сползанием к авторитаризму, на деле не ликвидирует полностью демократические процедуры политического

участия, и наоборот. Введенное законом 2004 г. право Президента выдвигать свои кандидатуры на пост губернатора позволило реанимировать одну из сильнейших составляющих советской номенклатурной системы – возможность перемещений управленческих кадров по горизонтали, из региона в регион.

В то же время, кажущаяся демократичность предложений Президента по партийному участию в предложении кандидатур губернаторов, в свете фактического формирования полупартийной системы, может обернуться простым дублированием действий президентской администрации и пропрезидентской партии.

В целом же закон находится в русле тенденции, обозначенной в реформировании партийного и избирательного законодательства (переход на формирование федерального и региональных парламентов преимущественно или исключительно на партийной основе) и продолжает линию на структурированное, а не индивидуальное представительство в органах власти: Президент явно предпочитает иметь дело с группами интересов, а не личным интересом.

В сочетании с проектами, исходящими от «Единой России», формирования и федерального правительства на базе победившей на выборах партии, инициативы по трансформации территориального управления могут привести к фактической реализации в России той самой полупрезидентской (французской) модели, существование которой уже на современном этапе обычно доказывается юристами, но опровергалось до сих пор политической практикой.

Что касается перспектив дальнейшего развития, то можно с уверенностью прогнозировать на ближайшую историческую перспективу усиление унитарных начал в управлении государством. Причем, если до какого-то момента Президенту удастся проводить изменения так, чтобы они, по крайней мере, формально, не выходили за рамки Конституции, то на каком-то этапе нарастание унитарных тенденций с неизбежностью потребует внесения изменений в текст Конституции.

Личностный фактор в изменениях государственного устройства, бесспорно, присутствует, но его не стоит абсолютизировать. Нарастание унитаризма связано не только с особенностями мировоззрения конкретного Президента, а с общими тенденциями развития страны, и прежде всего с тем, что переход к демократической форме правления в конце 1980-х гг. был форсирован искусственно, а характеристика России как демократического государства, данная в Конституции, не подтверждается политической практикой. Нарастание авторитарных тенденций политического режима выглядит в этой связи как возврат к естественному ходу событий.

С другой стороны, в силу уже установленной нами особенности традиционно присущего России сочетания унитарности, федерализма и конфедерализма в одной системе, крен в сторону унитарности, столь отчетливо проявляющийся в последнее время, не уничтожит, тем не менее, до конца федеративные элементы в структуре территориального устройства государства, и мы будем впоследствии иметь либо федеративное государство с заметными примесями унитарных отношений; либо унитарное государство с остаточными признаками прежней федеративности. В любом случае, можно с уверенностью сказать, что Россия не станет ни однозначно

унитарным, ни однозначно федеративным государством, а сохранит свою сложносоставную природу территориального устройства.

Вопрос о том, какие тенденции в территориальном управлении могут возобладать в исторической перспективе после 2008 года, не предрешен и будет зависеть от конкретно складывающейся политической обстановки. Для моделирования возможных сценариев развития территориального управления необходимо в рамках SWOT-анализа оценить как возможности и преимущества современного политического пространства России, так и угрозы и связанные с ними риски. При этом необходимо иметь в виду, что существуют недостатки или достоинства как самой территории, так и территориального управления.

В результате действия противоречивых тенденций социально-экономического развития последних 20 лет в России объективно сложились зоны территорий постиндустриального (в мегаполисах), индустриального и даже доиндустриального (в сельской местности) развития, базовые характеристики которых (уровень доходов, темпы развития, реструктуризация производства и пр.) разнятся на порядок. Все эти зоны имеют различные, зачастую противоположные, интересы, и обращаются поэтому к политической власти с требованиями, которые не могут быть приведены к единому знаменателю. Это затрудняет и для самой политической власти ответ на вопрос, каковы должны быть принципы территориального управления. Так, задача ускоренного технотронного развития вступает в противоречие с необходимостью поддержания депрессивных регионов.

Радикальные экономические реформы 1990-х гг. привели к демонополизации внешней торговли, открытию границ, а это закономерно сказывается на территориальном управлении. Появился ряд проблемных в этом смысле регионов, для которых экономически выгоднее налаживать торгово-промышленные связи не с регионами России, а с сопредельными государствами. Ситуация усугубляется тем, что федеральная власть не в состоянии обеспечить полноценное снабжение удаленных регионов и, таким образом, не может удерживать в сфере своего влияния все политическое пространство России.

К несомненным угрозам можно отнести две взаимосвязанные проблемы: прогрессирующую депопуляцию России и нарастающий поток миграции, прежде всего нелегальной. Иначе говоря, вместе с обезлюживанием территорий обостряется необходимость в их заселении и обустройстве, однако качество новых поселенцев не может удовлетворить. Совершенно неудовлетворительны с точки зрения интересов территориального строительства Российской Федерации и миграционные потоки: как правило, мигранты стремятся в уже и без того не справляющиеся с количеством населения мегаполисы, но никак не в те депрессивные регионы, где, начиная с 1990-х гг., произошел резкий отток населения.

Таким образом, к факторам, которые будут влиять на выбор модели территориального управления, следует отнести:

1. Изменение международного положения России, в частности: воздействие противоречащих друг другу тенденций глобализма и антиглобализма; политическая активность в России иностранных государств, и прежде всего соседних с ней; нарастание либо ослабление региональных конфликтов как вблизи от рубежей России, так и на ее окраинах.

2. Изменение внутреннего положения России, и прежде всего: характер экономического развития, достижение параметров стабильного экономического роста; развитие основных элементов политической системы, структурирование политических партий и общественных институтов.

В Заключении сформулированы основные выводы диссертационного исследования.

Прежде всего, отмечены основные закономерности, присущие территориальному управлению в России. Так, важной закономерностью является колебание синусоид развития от централизации к децентрализации управления; и, в особенности, чередование волн укрупнения и разукрупнения регионов. При этом всякий раз и укрупнение, и разукрупнение превышают допустимые пределы. Иногда эти волны накладываются друг на друга. Так, ликвидация «крупных» областей и краев в начале 1930-х гг. означала одновременно переход от укрупнения к разукрупнению, от децентрализации к централизации и от местничества к ведомственности.

Крайняя изломанность, извилистость, запутанность существующих границ связана с наложением друг на друга различных реформ территориального управления (при этом каждая из последующих реформ выступает как своеобразное отрицание отрицания). Получается, что каждая из новых реформ покоится на фундаменте предыдущих новаций: губернии созданы на основе разрядов; реформированные губернии – на основе провинций; советские области – на основе губерний. Новые территориальные единицы, таким образом, чаще всего накладываются на уже существовавшие. Прежнее административно-территориальное деление при этом не уничтожается вовсе, а скорее дополняется новым.

Как правило, реформы территориального устройства проводились с определенным лагом от революционных событий (через 6 лет после Октябрьской революции, через 9 лет после распада СССР), в фазе консервации режима, поворота к стабильности, обозначая возврат от революционной романтики к большей жесткости идеологического режима.

Следующей закономерностью, также прослеживаемой на всех этапах исторического развития, является борьба выборности и назначаемости. Управление, таким образом, приобретает не сугубо государственный, а государственно-общественный характер.

Еще одна закономерность – переплетение отраслевого (ведомственного) и территориального принципов управления. Борьба ведомственности и местничества существует всегда и осуществляется либо параллельно (противоречия между территориальными и отраслевыми приказами в XVII в., борьба генерал-губернаторов за полномочия с коллегиями в конце XVIII в. и министерствами в XIX в.), либо последовательно (создание совнархозов в 1957 г. и их ликвидация в 1965 г.).

Эта борьба, как правило, приводила к двойному: вертикальному и горизонтальному – подчинению территориальных органов управления, при котором система органов управления в регионе повторяла в миниатюре устройство центральных органов власти. Наиболее последовательно концепция двойного подчинения реализовывалась в советский период.

В особенности для советского периода характерна и борьба двух принципов – национального и экономического (хотя ее зародышевые формы можно проследить еще по московскому и имперскому периодам). Размежевание территорий по ареалам расселения этносов, очевидно, находится в конфликтных отношениях с районированием по экономическим

основаниям. Существование национальных автономий в значительной степени тормозит объективно назревшие процессы укрупнения регионов.

Существенное воздействие на развитие системы территориального управления оказало создание в 2000 г. федеральных округов, которые выступают как своего рода страхующий элемент конструкции системы территориального управления, позволяющий в том числе смирить слабые места национально-территориальной федерации, гармонизировать взаимоотношения между центром и регионами. Еще более значительным является потенциальное значение образования федеральных округов, их влияние на дальнейшее возможное развитие территориальной системы Российской Федерации. Сегодня все дискуссии, как в научном сообществе, так и среди политиков, ведутся уже с учетом фактора федеральных округов.

Очевиден переходный характер сегодняшнего состояния территориального управления в России. Логика рыночных отношений делает административные границы более открытыми, размывает очертания регионов, исчезает былая жесткость территориального устройства. Этим обусловлено нарастание значения неформальных связей между регионами, чем еще раз подчеркивается политический, а не сугубо государственный характер взаимоотношений между территориальными уровнями управления на современном этапе.

За прошедшие полтора десятилетия после конституирования независимой Российской Федерации кардинально изменились ее политическая и экономическая системы, однако территориальная структура фактически законсервировалась. Это тормозит в том числе и превращение России из декларированной в подлинную федерацию, проведение в ней коренных общественных преобразований.

Как представляется, можно выделить две основных группы противоречий в территориальном развитии современной России: а) противоречия между радикальностью политических и экономических изменений и неподвижностью территориального устройства; б) противоречия между унитарными, федеративными и конфедеративными элементами в территориальном устройстве.

Главным требованием к формируемой новой системе территориального управления является достижение максимальной эффективности и оптимальности управления, чего не удалось добиться ни на одном из этапов реформирования системы. При этом эффективность понимается как в количественных, так и в качественных аспектах; предполагается совершенствование как структуры территориального устройства (и территориального деления, как его составной части), так и самих управленческих отношений на всех уровнях (макро-, мезо- и микро-) политического управления.

III. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ НАУЧНЫХ ПУБЛИКАЦИЯХ:

I. Монографии:

1. Усягин, А.В. Политическое управление и его территориальные аспекты: российский опыт: Монография / А.В. Усягин. – Нижний Новгород: Издательство ННГУ, 2005. – 15 п.л.

II. Статьи:

2. Усягин, А.В. О хронологических рамках зарождения гражданского общества в России / А.В. Усягин // Власть и общество: история и современность. – Нижний Новгород: ВВАГС, 2001. – 0,1 п.л.
3. Усягин, А.В. Соотношение понятий социального и политического управления / А.В. Усягин // Управление и самоуправление в обществе. – Нижний Новгород: ВВАГС, 2001. – 0,1 п.л.
4. Усягин, А.В. Государственное и политическое управление: проблема соотношения понятий / А.В. Усягин // Вертикаль власти: проблемы оптимизации взаимодействия федерального, регионального и местного уровней власти в современной России. – Ростов-на-Дону: СКАГС, 2001. – 0,2 п.л.
5. Усягин, А.В. Проблемы реформирования административно-территориального управления / А.В. Усягин // Государственное управление в России: традиции и современность. – Нижний Новгород: ВВАГС, 2002. – 0,1 п.л.
6. Усягин, А.В. Проблема уровней в территориальном управлении / А.В. Усягин // Полития. – № 4. – зима 2004-2005. – 0,3 п.л.
7. Усягин, А.В. Трансформация территориального устройства России: состояние и перспективы / А.В. Усягин // Россия в мировом политическом процессе. – СПб.: БГТУ, 2005. – 0,2 п.л.
8. Усягин, А.В. Новые тенденции в территориальном управлении 2005 года / А.В. Усягин // Реформы в России и Россия в реформирующемся мире. Ч. 1. – СПб.: БГТУ, 2006. – 0,3 п.л.
9. Усягин, А.В. Стратегическое, политическое, территориальное управление: соотношение понятий / А.В. Усягин // Информационно-аналитическое обеспечение стратегического управления: теория и практика. – М.: ИНИОН, 2005. – 0,1 п.л.
10. Усягин, А.В. Проблемы политического и территориального управления в изучении политического процесса / А.В. Усягин // Актуальные проблемы экономики, права и информационных технологий. Часть 2. – Красноярск: КФ МЭСИ, 2005. – 0,2 п.л.

III. Статьи в изданиях, включенных в «Перечень периодических научных изданий, рекомендуемых для публикации научных работ, отражающих основное содержание докторских диссертаций» ВАК РФ:

11. Усягин, А.В. Взаимодействие политических и экономико-географических факторов в территориальном управлении / А.В. Усягин // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Сер. Международные отношения. Политология. Регионоведение. Вып. 1 (2). Нижний Новгород: Изд-во ННГУ, 2005. – 0,4 п.л.
12. Усягин, А.В. Проблемы и перспективы современного территориального устройства России / А.В. Усягин // Федерализм. – 2005. – № 4. – 1 п.л.
13. Усягин, А.В. «Родовые травмы» местного самоуправления: история и современность / А.В. Усягин // Служба кадров и персонал. – 2005. – № 12. – 0,3 п.л.
14. Усягин, А.В. Политическое управление в системе макроуправления / А.В. Усягин // Современное управление. – 2006. – № 1. – 0,4 п.л.